

## Tilburg University

### **Europeanisering van het vertrouwensbeginsel. Betekenis van het Europese vertrouwensbeginsel voor de equivalente beginselen in Nederland, Frankrijk en België in het kader van een groeiend ius commune**

De Vos, N.A.

*Publication date:*  
2011

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*

De Vos, N. A. (2011). *Europeanisering van het vertrouwensbeginsel. Betekenis van het Europese vertrouwensbeginsel voor de equivalente beginselen in Nederland, Frankrijk en België in het kader van een groeiend ius commune*. Boom Juridische Uitgevers.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Europeanisering van het vertrouwensbeginsel

Omslagontwerp: [naam vormgever], [plaats vormgever]  
Foto omslag: [stockbureau en/of fotograaf]  
Opmaak binnenwerk: Klaartje Hoeberechts, afdeling editing  
Rechtsgeleerdheid, Universiteit Utrecht

© 2011 Nathalie De Vos | Boom Juridische uitgevers

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-8974-...-...  
NUR 823

[www.bju.nl](http://www.bju.nl)

## **Europeanisering van het vertrouwensbeginsel**

Betekenis van het Europese vertrouwensbeginsel voor de equivalente beginselen in Nederland, Frankrijk en België in het kader van een groeiend ius commune

Europeanization of the principle of legitimate expectations

The significance of the European principle of legitimate expectations for the equivalent principles in the Netherlands, France and Belgium in the framework of a growing ius commune  
(with a summary in English)

### **Proefschrift**

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht  
op gezag van de rector magnificus, prof.dr. G.J. van der Zwaan,  
ingevolge het besluit van het college voor promoties  
in het openbaar te verdedigen op  
vrijdag 8 juli 2011  
des middags te 12.45 uur

door

**Nathalie Aline De Vos**

geboren op 14 september 1978  
te Gent, België

Promotoren: Prof.dr. R.J.G.M. Widdershoven  
Prof.dr. A.J.C. de Moor-van Vugt





## Inhoudsopgave

Voorwoord	xiii
Lijst van afkortingen	xvii
<b>1 Inleiding en voorstelling van het onderzoek</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond	1
1.2 Probleemstelling	4
1.3 Onderzoeksvragen	5
1.4 Opzet en plan van behandeling	7
1.4.1 Opzet	7
1.4.2 Plan van behandeling	7
1.5 Afbakening en verantwoording van het onderzoeksdomein	10
1.6 Methodologie	12
1.7 Leeswijzer	15
<b>2 Europeanisering van het nationale bestuursrecht</b>	<b>17</b>
2.1 Inleiding	17
2.2 Nationaal bestuursrecht onder invloed van Europees recht	18
2.2.1 <i>Bottom up</i> beïnvloeding	18
2.2.2 <i>Top down</i> beïnvloeding	19
2.2.3 Wederzijdse beïnvloeding	20
2.2.4 <i>Ius commune</i>	21
2.3 ‘Europees bestuursrecht’: een proeve van begripsbenadering	22
2.3.1 Definitie	22
2.3.2 Aspecten	24
2.4 De Europese rechtsorde	25
2.4.1 Geïntegreerde rechtsorde	26
2.4.2 Autonome rechtsorde	26
2.4.3 Samengestelde rechtsorde	27
2.4.4 Europese context	28
2.4.4.1 Europese component van een Europees bestuursrecht	28
2.4.4.2 Bestuursbevoegdheden van de Europese instellingen	29
2.4.5 Nationale context	33
2.4.5.1 Nationale component van een Europees bestuursrecht	33
2.4.5.2 Bestuursbevoegdheden op nationaal niveau	34
2.4.5.3 Nationale autonomie	34
2.4.6 Leidende beginselen binnen de Europese rechtsorde	42
2.4.6.1 Voorrangsbeginsel	42
2.4.6.2 Beginsel van Unietrouw	46



2.4.6.3	Beginsel van bevoegdheidstoedeling	50
2.4.6.4	Subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel	51
2.5	Besluit	53
<b>3</b>	<b>Algemene Europese rechtsbeginselen</b>	<b>57</b>
3.1	Inleiding	57
3.2	Europese rechtsbeginselen	58
3.2.1	Ongeschreven beginselen	59
3.2.2	Rechtsbron	59
3.2.3	Inspriatiebron	60
3.2.4	Rechtsgrond	62
3.2.5	Functionies	64
3.3	Werkingsfeer van het Europese recht	65
3.4	Directe & indirecte toepassing	71
3.5	Een grondrecht op behoorlijk bestuur	74
3.5.1	Grondrechten als algemene rechtsbeginselen	74
3.5.1.1	Algemeen	74
3.5.1.2	Naar een bindend Handvest voor de grondrechten	76
3.5.2	Recht op behoorlijk bestuur	84
3.6	Besluit	87
<b>4</b>	<b>Het Europese vertrouwensbeginsel</b>	<b>89</b>
4.1	Inleiding	89
4.2	Het Europese vertrouwensbeginsel als uitvloeisel van rechtszekerheid	90
4.2.1	Omschrijving	90
4.2.2	Tussenconclusie	94
4.3	Het vertrouwensbeginsel in de Europese rechtsorde	95
4.3.1	Definitie	95
4.3.2	Ontdekking en evolutie	97
4.3.3	Onderscheid gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid	99
4.3.4	Onderscheid gewettigd vertrouwen en verkregen rechten	101
4.3.5	Kenmerken	104
4.3.5.1	Autonoom beginsel	104
4.3.5.2	Ongeschreven beginsel	104
4.3.5.3	Niet absoluut	107
4.3.6	Tussenconclusie	108
4.4	Toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel	108
4.4.1	Vertrouwenwekkende handeling	109
4.4.2	Vertrouwenwekkende overheid	110
4.4.3	Contra-indicaties	111
4.4.3.1	Professionele marktdeelnemer	112

4.4.3.2	Goede trouw	116
4.4.3.3	<i>Contra legem</i>	118
4.4.4	Dispositie	121
4.4.5	Afweging van belangen	121
4.4.6	Tussenconclusie	122
4.5	Gevolgen schending Europees vertrouwensbeginsel	122
4.5.1	Vernietiging of schadevergoeding	122
4.5.2	Tussenconclusie	127
4.6	Toepassingsdomeinen van het Europese vertrouwensbeginsel	127
4.6.1	Werking van regelgeving in de tijd	127
4.6.1.1	Onmiddellijke werking	128
4.6.1.2	Retroactieve werking	130
4.6.1.3	Eerbiedigende werking	135
4.6.2	Intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen	142
4.6.2.1	Algemeen	143
4.6.2.2	Intrekking van bestuursbeslissingen	145
4.6.2.3	Opheffing van bestuursbeslissingen	152
4.6.2.4	Uitzonderingen	154
4.6.3	Afwijking van toezegingen en inlichtingen	157
4.6.3.1	Toezeggingen	157
4.6.3.2	Inlichtingen	162
4.6.4	Afwijking van beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid	163
4.6.4.1	Beleidsregels	163
4.6.4.2	Vaste praktijk	170
4.6.4.3	Gedoogbeleid	173
4.6.5	Tussenconclusie	177
4.7	Besluit	178
<b>5</b>	<b>Doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel versus het nationale vertrouwensbeginsel in het kader van Europese subsidies en staatssteun</b>	<b>183</b>
5.1	Inleiding	183
5.2	Gerechtvaardigde verwachtingen bij directe toepassing van Unierecht	184
5.3	Gerechtvaardigde verwachtingen bij indirecte toepassing van Unierecht	186
5.3.1	Europese subsidies	187
5.3.1.1	Regelgevend kader	187
5.3.1.2	Nationaal vertrouwensbeginsel	189
5.3.1.3	Of toch het Europese vertrouwensbeginsel?	197
5.3.1.4	Tussenconclusie	201
5.3.2	Staatssteun	201
5.3.2.1	Regelgevend kader	202
5.3.2.2.1	Europese procedure	214

5.3.2.2.2 Nationale procedure	219
5.3.2.2 Vertrouwen van de steunbegunstigde	212
5.4 Besluit	229
<b>6 Gerechtvaardigde verwachtingen in de Nederlandse rechtsorde</b>	<b>233</b>
6.1 Inleiding	233
6.2 Het Nederlandse bestuursrecht	234
6.2.1 Algemeen	234
6.2.2 Organisatie van de bestuursrechtspraak	235
6.2.3 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	236
6.2.3.1 Omschrijving	236
6.2.3.2 Historiek	237
6.2.3.3 Kwalificatie	239
6.2.4 Tussenconclusie	241
6.3 Een Nederlands vertrouwensbeginsel	241
6.3.1 Vertrouwen als uitvloeisel van rechtszekerheid	241
6.3.2 Omschrijving nationaal vertrouwensbeginsel	242
6.3.3 Kenmerken	243
6.3.3.1 Autonoom	243
6.3.3.2 Ongeschreven	246
6.3.3.3 Niet absoluut	246
6.3.4 Tussenconclusie	247
6.4 Toepassingsvoorwaarden vertrouwensbeginsel	247
6.4.1 Vertrouwenwekkende handeling	248
6.4.2 Vertrouwenwekkende overheid	250
6.4.2.1 Bevoegde bestuursorgaan	251
6.4.2.2 Schijn van bevoegdheid	251
6.4.3 Contra-indicaties	261
6.4.3.1 Omschrijving	261
6.4.3.2 <i>Contra legem</i> problematiek	263
6.4.4 Dispositie	269
6.4.5 Afweging van belangen	272
6.4.5.1 Algemeen belang	272
6.4.5.2 Derdebelangen	272
6.4.6 Tussenconclusie	273
6.5 Gevolgen schending vertrouwensbeginsel	274
6.5.1 Vernietiging of schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad	274
6.5.2 Tussenconclusie	277
6.6 Nationale benadering van equivalente situaties waarin naar Europees recht het vertrouwensbeginsel wordt toegepast	277
6.6.1 Werking in de tijd van bestuursregelgeving	277
6.6.1.1 Onmiddellijke werking	278

6.6.1.2	Retroactieve werking	278
6.6.1.3	Eerbiedigende of uitgestelde werking	280
6.6.2	Intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen	282
6.6.2.1	Algemeen	282
6.6.2.2	Subsidies	285
6.6.2.3	Overige besluiten	289
6.6.3	Afwijking van toezeggingen en inlichtingen	292
6.6.3.1	Toezeggingen	292
6.6.3.2	Inlichtingen	296
6.6.4	Afwijking van beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid	298
6.6.4.1	Beleidsregels	298
6.6.4.2	Vaste praktijk	304
6.6.4.3	Gedoogbeleid	304
6.6.5	Tussenconclusie	309
6.7	Nationaal vertrouwensbeginsel onder Europese invloed	310
6.7.1	Europees vertrouwensbeginsel	311
6.7.2	Nationaal vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden	318
6.7.2.1	Europese subsidies	318
6.7.2.2	Staatssteun	320
6.7.2.3	Zaken betreffende de uitvoering van het Europese recht	325
6.7.3	Vrijwillige adoptie	326
6.7.3.1	Professionele marktdeelnemer	327
6.7.3.2	<i>Contra legem</i>	328
6.7.4	Tussenconclusie	329
6.8	Besluit	329
<b>7</b>	<b>Gerechtvaardigde verwachtingen in de Franse rechtsorde</b>	<b>335</b>
7.1	Inleiding	335
7.2	Het Franse bestuursrecht	336
7.2.1	Algemeen	336
7.2.2	Organisatie van de bestuursrechtspraak	337
7.2.3	Principes généraux du droit public	340
7.2.4	Tussenconclusie	342
7.3	Een Frans vertrouwensbeginsel?	342
7.3.1	Rechtszekerheidsbeginsel	342
7.3.2	Een nationaal vertrouwensbeginsel?	349
7.3.2.1	Wetgeving	350
7.3.2.2	Rechtspraak	353
7.3.3	Behoeftte aan een nationaal vertrouwensbeginsel?	356
7.3.4	Alternatieven	358
7.3.4.1	Foutaansprakelijkheid	359

7.3.4.2	Risicoaansprakelijkheid en <i>égalité devant les charges publiques</i>	369
7.3.5	Tussenconclusie	373
7.4	Nationale benadering van equivalente situaties waarin naar Europees recht het vertrouwensbeginsel wordt toegepast	374
7.4.1	Werking in tijd van bestuursregelgeving	374
7.4.1.1	Onmiddellijke werking	375
7.4.1.2	Retroactieve werking	382
7.4.1.3	Eerbiedigende werking	385
7.4.2	Intrekking en opheffing van individuele bestuursbesluiten	389
7.4.2.1	<i>Intangibilité des effets individuels</i> en <i>droits acquis</i>	390
7.4.2.2	Beslissingen die rechten creëren	392
7.4.2.3	Intrekking	403
7.4.2.4	Opheffing	412
7.4.2.5	Uitzonderingen	415
7.4.3	Afwijking van toezeggingen en inlichtingen	416
7.4.3.1	Toezeggingen	416
7.4.3.2	Inlichtingen	417
7.4.4	Afwijking van beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid	418
7.4.4.1	Beleidsregels	418
7.4.4.2	Vaste praktijk	424
7.4.4.3	Gedoogbeleid	424
7.4.5	Tussenconclusie	425
7.5	Nationaal vertrouwensbeginsel of equivalent onder Europese invloed	426
7.5.1	Voorrang	427
7.5.1.1	Algemeen	427
7.5.1.2	Rechtsbeginselen	429
7.5.3	Nationaal vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden	437
7.5.3.1	Europese subsidies	437
7.5.3.2	Staatssteun	439
7.5.4	Vrijwillige adoptie	441
7.5.5	Tussenconclusie	446
7.6	Besluit	447
<b>8</b>	<b>Gerechtvaardigde verwachtingen in de Belgische rechtsorde</b>	<b>451</b>
8.1	Inleiding	451
8.2	Het Belgische bestuursrecht	452
8.2.1	België als mengvorm	453
8.2.2	Organisatie van de (bestuurs)rechtspraak	454
8.2.3	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	457
8.2.4	Tussenconclusie	462
8.3	Een Belgisch vertrouwensbeginsel	462

8.3.1 Vertrouwen als uitvloeisel van rechtszekerheid	462
8.3.2 Omschrijving nationaal vertrouwensbeginsel	467
8.3.3 Onderscheid gewettigd vertrouwen en verkregen rechten	468
8.3.4 Kenmerken	469
8.3.4.1 Autonoom	469
8.3.4.2 Ongeschreven	471
8.3.4.3 Niet absoluut	471
8.3.5 Tussenconclusie	472
8.4 Toepassingsvoorwaarden vertrouwensbeginsel	472
8.4.1 Vertrouwenwekkende handeling	473
8.4.2 Vertrouwenwekkende overheid	474
8.4.3 Contra-indicaties	475
8.4.4 Dispositie	483
8.4.5 Afweging van belangen	484
8.4.6 Tussenconclusie	485
8.5 Gevolgen schending vertrouwen	485
8.5.1 Vernietiging en/of schadevergoeding	485
8.5.2. Tussenconclusie	488
8.6 Nationale benadering van equivalente situaties waarin naar Europees recht het vertrouwensbeginsel wordt toegepast	488
8.6.1 Werking in de tijd van bestuursregelgeving	489
8.6.1.1 Onmiddellijke werking	490
8.6.1.2 Retroactieve werking	493
8.6.1.3 Eerbiedigende of uitgestelde werking	496
8.6.2 Intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen	498
8.6.2.1 Algemeen	499
8.6.2.2 Rechtsverlenende handelingen	502
8.6.2.3 Intrekking van bestuursbeslissingen	505
8.6.2.4 Opheffing van bestuursbeslissingen	512
8.6.2.5 Uitzonderingen	514
8.6.2.6 Knelpunten klassieke theorie	515
8.6.3 Afwijking van toezeggingen en inlichtingen	520
8.6.3.1 Toezeggingen	520
8.6.3.2 Inlichtingen	521
8.6.4 Afwijking van beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid	524
8.6.4.1 Beleidsregels	524
8.6.4.2 Vaste praktijk	528
8.6.4.3 Gedoogbeleid	530
8.6.5 Tussenconclusie	532
8.7 Nationaal vertrouwensbeginsel onder Europese invloed	533
8.7.1 Voorrang van het Unierecht	533
8.7.2 Europees vertrouwensbeginsel	537
8.7.3 Nationaal vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden	540

8.7.3.1 Staatssteun	540
8.7.4 Vrijwillige adoptie	547
8.7.5 Tussenconclusie	548
8.8 Besluit	549
<b>9 Synthese rechtsvergelijking, bevindingen en aanbevelingen</b>	<b>553</b>
9.1 Inleiding	553
9.2 Erkenning vertrouwensbeginsel	553
9.2.1 Uitloper rechtszekerheidsbeginsel	553
9.2.2 Zelfstandig beginsel	554
9.3 Kenmerken, toepassingsvoorwaarden en gevolgen	556
9.3.1 Kenmerken van het vertrouwensbeginsel	556
9.3.2 Toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel	557
9.3.3 Gevolgen schending vertrouwensbeginsel	564
9.3.4 Alternatieven in de Franse rechtsorde	565
9.4 Toepassingsdomein van het vertrouwensbeginsel	566
9.4.1 Werking in de tijd van bestuursregelgeving	567
9.4.2 Intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen	570
9.4.3 Toezeggingen en inlichtingen	576
9.4.3.1 Toezeggingen	576
9.4.3.2 Inlichtingen	577
9.4.4 Beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid	578
9.4.4.1 Beleidsregels	578
9.4.4.2 Vaste praktijk	581
9.4.4.3 Gedoogbeleid	581
9.4.5 Tussenconclusie	582
9.5 Europees vertrouwensbeginsel	582
9.6 Nationaal vertrouwensbeginsel binnen grenzen doeltreffendheid en gelijkwaardigheid	583
9.6.1 Beginsel	583
9.6.2 Toepassing ten aanzien van steunverlening	585
9.6.2.1 Europese subsidies	585
9.6.2.2 Staatssteun	587
9.7 Nationaal vertrouwensbeginsel onder Europese invloed	589
9.7.1 Nederland	590
9.7.1.1 Europees vertrouwensbeginsel	590
9.7.1.2 Nationaal vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden	591
9.7.1.3 Vrijwillige adoptie	592
9.7.2 Frankrijk	592
9.7.2.1 Europees vertrouwensbeginsel	592
9.7.2.2 Nationaal vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden	592
9.7.2.3 Vrijwillige adoptie	593

9.7.3 België	593
9.7.3.1 Europees vertrouwensbeginsel	593
9.7.3.2 Nationaal vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden	594
9.7.3.3 Vrijwillige adoptie	594
9.7.4 Verschillend gebruik van het vertrouwensbeginsel	594
9.8 Bevindingen en aanbevelingen	596
Summary	613
Jurisprudentieregister	623
Lijst van verkort aangehaalde literatuur	667
Curriculum vitae	717





## Lijst van afkortingen

AA	Ars Aequi
AB	Administratiefrechtelijke beslissingen – Nederlandse Rechtspraak Bestuursrecht
ABAR	Algemene Bepalingen van Administratief Recht
abbb	algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABklassiek	ABklassiek; standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw geannoteerd
AB Kort	AB Kort, horende bij AB
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Act.fisc.	Actualités fiscales
AFDI	Annuaire français de droit international
AFT	Algemeen fiscaal tijdschrift
A-G	advocaat-generaal
AJCL	American Journal of Comparative Law
AJDA	Actualité Juridique - Droit Administratif
AJT	Algemeen Juridisch Tijdschrift
Amén.	Aménagement, environnement, urbanisme et droit foncier
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
Ann.Fac.Dr.Liège	Annales de la faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège
APR	Algemene praktische rechtsverzameling (Boekenreeks)
APT	Administration publique (Trimestriel)
AR	Afdeling rechtspraak van de Raad van State (Nederland)
ARB	Administratieve en Rechterlijke Beslissingen (t/m 1970)
Arbh.	Arbeidshof
AROB	Wet houdende regels betreffende beroep op de Raad van State tegen overheidsbeschikkingen
Arr.Cass.	Arresten van het Hof van Cassatie
Arr.RvS	Verzameling van arresten van de Raad van State
Ass.	Assemblée
Assoc.	Association, vereniging
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
Best.wet.	Bestuurswetenschappen
B&W	College van burgemeester en wethouders
BNB	Beslissingen in belastingzaken, Nederlandse belasting-rechtspraak
BPM	Bijdrageregeling proefprojecten mestverwerking
Br.	Bouwrecht
BS	Belgisch Staatsblad
Bull.	Bulletin de la Cour de cassation

BUPO	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten
BVBA	Besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid
BW	Burgerlijk Wetboek
BWHI	Bijzondere Wet op de Hervorming der Instellingen
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Hof van Cassatie – Cour de Cassation
Cass.soc.	Cour de Cassation chambre sociale
CBB	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CC	Conseil Constitutionnel
CDE	Cahiers de droit européen
CDPK	Publiekrechtelijke kronieken
CDW	Communautair Douanewetboek
CE	Conseil d'Etat
CE Ass.	Arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat
CE Sect.	Arrêt de la Section du contentieux du Conseil d'Etat
CG	Commissaire du Gouvernement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
Chron.	Chronique
CJA	Code de justice administrative
CLJ	Cambridge Law Journal
CMLR	Common Market Law Reports
CMLRev	Common Market Law Review
cons.	consorten
contr.	contraire, tegengesteld
CRvB	Centrale Raad van Beroep
C.Urb.	Code de l'Urbanisme
D.	Le Dalloz (Receuil Dalloz - Dalloz Affaires)
DA	Droit Administratif
dir.	redactie
Dr.Fisc.	Droit fiscal
EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
EDCE	Etudes et documents du Conseil d'Etat
EDW	Europees Douanewetboek
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EG	Europese Gemeenschap
EGA	EG-adviescentrum
EG-verdrag	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
EIB	Europese Investeringsbank
EINP	Subidieregeling Energie Investerings Non-profit sector

EJIL	European Journal of International Law
ELJ	European Law Journal
ELR	European law Review
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
EPL	European Public Law
ERPL	European Review of Public Law
ESF	Europees Sociaal Fonds
EstAL	European State Aid Law Quarterly
EU	Europese Unie
EU-verdrag	Verdrag betreffende de Europese Unie
EuR	Europarecht
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Fasc.	Fascicule (Juris-Classeur)
FED	FED Fiscaal Weekblad
FIDE	Fédération International de Droit Européen
Fisc. Act.	Fiscale Actualiteit
Fisc. Koer.	De Ficale Koerier
FJF	Fiscale Jurisprudentie, Jurisprudence Fiscale
GAJA	Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
Gem.W.	Gemeentewet
Ger.	Gerecht (van de EU)
Ger.W.	Gerechtigd Wetboek
Gmst.	Gemeentestem
GW	Grondwet
GW Hof	Grondwettelijk Hof
HR	Hoge Raad
HvJ	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
ICCPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten
ICLQ	International and Comparative Quarterly
ICR	Industrial Case Reports
IEPA	European Institute for Public Administration
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
JB-plus	Jurisprudentie Bestuursrecht Plus
JCP	Jurisclasseur périodique (La Semaine juridique. Entreprise et affaires)
JCP A	La Semaine juridique administration et collectivités territoriales
JO	Journal officiel
JOM	Jurisprudentie Omgevingsrecht
JT	Journal des tribunaux
JTT	Journal des tribunaux de travail

Jur.	Jurisprudentie (van het Hof van Justitie van de EU)
Jura Falc.	Jura Falconis
JZ	Juristenzeitung
KB	koninklijk besluit
KB	kroonberoep
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LIEI	Legal Issues of Economic Integration
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
LNv	Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid
LQR	Law Quarterly Review
MJ	Maastricht Journal
MKB	midden- en kleinbedrijf
MLR	Modern Law Review
MvA I	Memorie van Antwoord Eerste Kamer
MvA II	Memorie van Antwoord Tweede Kamer
MvT	Memorie van Toelichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NJW	Nieuw juridisch weekblad
Not.Fisc.M.	Notarieel en fiscaal maandblad
n.n.g.	nog niet gepubliceerd
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
NTBR	Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht
NTER	Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht
NTFR	Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht
NV	naamloze vennootschap
obs.	commentaar (observations)
OJ	Official Journal of the European Union
OV-studentenkaart	studentenkaart Openbaar Vervoer
Parl.St.	Parlementaire stukken
Pas.	Pasicrisie belge
Pb.	Publicatieblad EU
Pb. C.	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen – Mededelingen
Pb. L.	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen – Wetgeving
PL	Public Law
Pres.	President
Prov.W.	Provinciewet
PUF	Presses universitaires de France
R.	Receuil des décisions du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits, des arrêts des cours administratives d'appel
RA	Revue administrative

RABG	Rechtspraak Antwerpen Brussel Gent
Rawb	Rechtspraak Algemene Wet bestuursrecht
Rb.	Rechtbank
RBDI	Revue belge de droit international
R. Cass.	Recente arresten van het Hof van Cassatie
RCJB	Revue Critique de Jurisprudence Belge
RDIDC	Revue de droit international et de droit comparé
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
REA Law	Review of European Administrative Law
Rec. CE	Recueil des arrêts du Conseil d'Etat
Rec. (Lebon)	Recueil Lebon – Recueil des décisions du conseil d'Etat
REDP-ERPL	Revue européenne de droit privé – European Review of Private Law
Rev.belge dr.const.	Revue belge de droit constitutionnel
RFD	Revue Française de Droit
rfda	Revue française de droit administratif
Rfda	Rubriek droit administratif hellénique
RFDC	Revue Française de Droit Constitutionnel
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
RGF	Revue générale de fiscalité
RISA	Revue internationale des sciences administratives
RJDA	Revue de jurisprudence de droit des affaires
RJF	Revue de jurisprudence fiscale
RL	Richtlijn
RMC	Revue du Marché Commun
RMCEU	Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne
RMThemis	Rechtsgeleerd Magazijn Themis
RMCUE	Revue du Marché Commun et de l'Union européenne
RMUE	Revue du Marché Unique européen
RN	randnummer
r.o.	rechtsoverweging
RO	Rechterlijke Organisatie
ROM	Raad van Overleg
R&R	Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie
RSV	Rechtspraak Sociale Verzekeringen
RTDE	Revue trimestérielle de droit européen
RUDH	Revue universelle des droits de l'homme
RvS	Raad van State
RvS-wet	Wet op de Raad van State
RW	Rechtskundig Weekblad
S.	Receuil Sirey
SA	Société anonyme

SARL	Société à responsabilité limitée
Sect.	Section
SEW	Sociaal-economische wetgeving – Tijdschrift voor Europees en economisch recht
soc.	sociale zaken
Soc.Kron.	sociaalrechtelijke kronieken
St(b).	Staatsblad
TA	Tribunal administratif
T. Aann.	Tijdschrift voor aannemingsrecht
TAR	Tijdschrift voor ambtenarenrecht
TBP	Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht
TBR	Tijdschrift voor bouwrecht
t B/S	Ten Berge/Stroink e.a. (red.), Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, losbladig
TC	Tribunal des conflits
T.Gem.	Tijdschrift voor gemeenterecht
TGR	Tijdschrift voor Gentse rechtspraak
TFR	Tijdschrift voor fiscaal recht
TMR	Tijdschrift voor milieurecht
TPR	Tijdschrift voor privaat recht
TROS	Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw
TRV	Tijdschrift voor rechtspersoon en vennootschap
tva	taxe sur la valeur ajoutée
TvO	Tijdschrift voor openbaar bestuur
TVW	Tijdschrift voor Wetgeving
UCB	Uitspraken College van Beroep voor het bedrijfsleven
USZ	Uitspraken Sociale Zekerheid
v(s).	versus
VAG	Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State
VAR	Vereniging voor Administratief recht
VAR	Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State
vat	value added tax
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
V.K.	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
VzCBB	Voorzitter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven
Vzw	vereniging zonder winstoogmerk
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Wet arob	Wet houdende regels betreffende beroep op de Raad van State tegen overheidsbeschikkingen
Wet arbo	Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie
Wet bbo	Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie
Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie
YEL	Yearbook of European Law





# 1 Inleiding en voorstelling van het onderzoek

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

Het staat buiten kijf dat het recht van de Europese Unie – met een steeds omvangrijker en gedetailleerder arsenaal van regels – een verregaande impact heeft op het nationale recht van de lidstaten. Dit geldt ook voor het bestuursrecht van de lidstaten; niet alleen de bijzondere bestuursrechtterreinen zoals overheidsopdrachten, ambtenarenrecht en milieurecht maar ook de algemene regels van bestuursrecht worden door dit Unierecht geraakt.<sup>1</sup> Tot voor kort bestond de Europese Unie uit drie pijlers; de eerste pijler – ook wel de pijler van de Europese gemeenschappen genoemd – omvatte kort gezegd het economisch, milieu- en sociaal beleid. De tweede pijler betrof het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid en de derde pijler politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Voor het bestuursrecht was voornamelijk de eerste pijler van belang. Met het Verdrag van Lissabon<sup>2</sup> van 13 december 2007 – in werking sinds 1 december 2009<sup>3</sup> – is een nieuwe episode in het Europese (rechts)leven ingezet.<sup>4</sup> De pijlerstructuur waarop de Europese Unie was gesteund, is verdwenen. Het Verdrag van Lissabon stelt uitdrukkelijk dat de Unie in de plaats treedt van de Europese Gemeenschap, waarvan zij de opvolgster is.<sup>5</sup> Het ‘Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap’ heet sinds 1 december 2009 het ‘Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’.<sup>6</sup> De Unie is dus voortaan gegrond op het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (die dezelfde juridische waarde hebben).<sup>7</sup> Het verdwijnen van de pijlerstructuur gaat gepaard

---

1 Het Unierecht wordt hierna ook aangeduid als het ‘Europese recht’. Het EVRM en de rechtspraak van het EHRM blijven in beginsel buiten beschouwing.

2 Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007, *Pb. C.* 17 december 2007, afl. 306, 1.

3 In gevolge artikel 6 zou het Verdrag in werking treden op 1 januari 2009 als alle instrumenten van ratificatie voor die datum waren neergelegd, of indien dit niet het geval was, op de eerste dag van de maand volgend op de neerlegging van het laatste instrument van ratificatie. Ierland weigerde te ratificeren (na een referendum), in Duitsland kon een definitieve ratificatie pas plaatsvinden na de behandeling in het Grondwettelijk Hof en in Polen weigerde de President zijn handtekening te zetten. Het duurde tot 1 december 2009 vooraleer het Verdrag van Lissabon uiteindelijk in werking trad.

4 VAN OOIK & WESSEL 2009, 253-260.

5 Artikel 1, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie dat deel uitmaakt van de Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb. C.* 9 mei 2008, afl. 115. De verdragen zijn niet alleen herschikt, er is ook een nieuwe nummering doorgevoerd.

6 Artikel 2, lid 1 van het Verdrag van Lissabon.

7 Hierna VEU en VWEU. Zie artikel 1, lid 3 VEU.

met een belangrijke bevoegdheidsuitbreiding voor de Europese rechters<sup>8</sup> en heeft tot gevolg dat het toepassingsgebied van de Europese algemene rechtsbeginselen – die in dit werk bijzondere aandacht krijgen – uitgebreid wordt.<sup>9</sup>

Tot lange tijd na het ontstaan van de Europese Unie hielden de beoefenaren van het bestuursrecht zich enkel bezig met het nationale bestuursrecht zonder het Europese recht daarbij te betrekken. Stilaan is in de verschillende lidstaten het besef gegroeid dat de domeinen Europees recht en bestuursrecht niet los van elkaar (be)staan.<sup>10</sup> Enerzijds is vanuit de gezichtshoek van het Europese recht – dat over onvoldoende bestuursorganen beschikt om het Europese recht in alle lidstaten uit te voeren en toe te passen – de tenuitvoerlegging van het Europese recht grotendeels afhankelijk van het nationale bestuursrecht van de lidstaten. Europa en de lidstaten moeten samenwerken om de doelstellingen van de Europese Unie te bereiken. Het nationale bestuursrecht moet de effectieve doorwerking, toepassing en handhaving van het Europese recht waarborgen. Anderzijds is – vanuit de gezichtshoek van het nationale bestuursrecht – een duidelijke invloed van het Europese recht op het algemene en specifieke nationale bestuursrecht waar te nemen.<sup>11</sup> Hoe het Europese recht wordt uitgevoerd en toegepast door middel van het nationale recht is in beginsel een zaak van de lidstaat. Het bestuursrecht van iedere lidstaat heeft zijn eigen tradities en karakteristieken zodat verschillen in uitvoering en toepassing van het Europese recht vanzelfsprekend zijn. Procedurele en institutionele autonomie van de lidstaten is dus het uitgangspunt. Die autonomie wordt echter steeds verder ingekaderd door de Europese eisen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid en het beginsel van effectieve rechtsbescherming en dit met het oog op het verzekeren van de volle werking van het Europese recht. De rechtspraak van de Europese rechter speelt in dit gehele proces een belangrijke rol. Zo heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie het bestuursrecht van de lidstaten grondig beïnvloed door zijn rechtspraak over de algemene Europese rechtsbeginselen en de grondrechten.

Een dertigtal jaar geleden is in Duitsland de aanzet gegeven tot de ontwikkeling van een nieuw vakgebied ‘Europees bestuursrecht’ waarin de bovengenoemde aspecten van wisselwerking tussen het Europese recht en het bestuursrecht van de lidstaten worden uitgediept. Nederland is gevolgd begin jaren 1990. Jaren later

---

8 Toch verdwijnen de sporen van de pijlerstructuur niet volledig; het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid krijgt een aparte status. WOUTERS e.a. 2009, 8. Zie over de institutionele hervorming bv. VAN RAEPENBUSCH 2007, 573-621.

9 Dat de algemene rechtsbeginselen (door)werken op het domein van de vroegere derde pijler was reeds vóór het Verdrag van Lissabon duidelijk geworden (cf. HvJ C-105/03, Pupino, *Jur.* 2005, I-5285: beginsel loyale samenwerking). Over de mogelijke werking van de rechtsbeginselen ten aanzien van de vroegere tweede pijler bestaat minder zekerheid. Verwacht wordt dat het Hof van Justitie van de EU hierover in de toekomst duidelijkheid zal scheppen. PRECHAL 2006, 24.

10 JANS e.a. 2007, 3.

11 JANS e.a. 2007, 7.

kwam dit domein ook in Frankrijk op tafel te liggen.<sup>12</sup> In België verscheen de term voor het eerst in 2007 in de rechtsliteratuur.<sup>13</sup> Een publicist kan zich niet langer beperken tot de studie van het nationale bestuursrecht maar moet daarbij het Europese recht betrekken dat een steeds grotere impact heeft op dit bestuursrecht. Dit werk gaat over een bepaald aspect van het Europese bestuursrecht namelijk de impact van de algemene beginselen van Unierecht – in het bijzonder het Europese vertrouwensbeginsel – op de nationale equivalenten die in de lidstaten als algemene beginselen van behoorlijk bestuur gekwalificeerd worden.

In dit proefschrift wordt inderdaad dieper ingegaan op een complex en casus-afhankelijk beginsel, namelijk het vertrouwensbeginsel, gekaderd binnen het ruimere rechtszekerheidsbeginsel. Onder het vertrouwensbeginsel kan worden begrepen het vereiste dat het bestuur het gerechtvaardigde vertrouwen dat door overheidshandelen bij de burger is gewekt, voor zover mogelijk moet honoreren. Het is geen uniek Europees beginsel maar is ook in de rechtsorde van meerdere lidstaten terug te vinden. Vertrouwen speelt een essentiële rol in de relaties tussen de rechtsonderhorigen en de bestuursoverheden en dit van het laagste tot het hoogste nationale bestuursniveau en ook op Europees niveau. Op dit laatste niveau is het rechtstreekse contact tussen de EU-burgers en ambtenaren van het Europese bestuursapparaat weliswaar gering (maar niet uitgesloten) doordat het vooral de nationale bestuursorganen zijn die het Europese recht uitvoeren.<sup>14</sup> De EU-instellingen of EU-organen zijn aan het Europese vertrouwensbeginsel onderworpen. Niet alleen een Europese instelling of een EU-orgaan kan vertrouwen hebben gewekt maar ook een nationale bestuursoverheid bij de tenuitvoerlegging van het Europese recht. Het nationale orgaan dat het Europese recht uitvoert of toepast, is – afhankelijk van het geval – aan een Europees vertrouwensbeginsel dan wel een nationaal vertrouwensbeginsel binnen Europees uitgetekende lijnen onderworpen. Het Europese vertrouwensbeginsel en de vertrouwensbeginselen in de lidstaten zijn doorgaans – als er al een nationaal equivalent bestaat – niet volledig identiek.

Het maatschappelijke belang van dit onderzoek is dat er inzicht wordt verworven in de werking en de toepassing van het vertrouwensbeginsel in de vier rechtsordes die zullen worden bestudeerd: de Europese, de Nederlandse, de Franse en de Belgische rechtsorde. Het vertrouwensbeginsel van de bestudeerde lidstaten (voor zover ze er één hebben) wordt niet alleen geplaatst in een rechtsvergelijkend perspectief maar ook in een Europees perspectief; de impact van het Europese vertrouwensbeginsel en ruimer het Europese recht op de nationale equivalenten wordt tevens in kaart gebracht. Eigen aan het vertrouwensbeginsel is dat het een moeilijk beginsel is dat niet evident kan worden uitgelijnd en in een geschreven

12 Bv. het werk van AUBY & DUTHEIL DE LA ROCHERE 2007a, 1122 p. en GROUSSOT 2006, 479 p.

13 DE VOS 2007, 778-791.

14 Een voorbeeld is een direct contact tussen ondernemingen aan wie staatssteun wordt verleend en de ambtenaren van de Commissie.

document kan worden vastgelegd. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de vaststelling dat in geen enkele van de bestudeerde rechtsordes het vertrouwensbeginsel algemeen is gecodificeerd en dit wordt doorgaans toegeschreven aan de complexiteit en de grilligheid van het beginsel. Het gevoerde onderzoek is om voormelde redenen voor zowel de besturen, de rechters, de Unieburgers als hun advocaten van betekenis.

Wetenschappelijk is de studie van belang omdat een rechtsvergelijkend beeld wordt gegeven van het vertrouwensbeginsel in de vier bestudeerde rechtsordes en het de gelijkenissen en verschillen blootlegt. Tevens tracht het onderzoek aan te tonen dat er een significante invloed is van het Europese vertrouwensbeginsel en het Europese recht op de invulling en toepassing van de nationale vertrouwensbeginselen. Interessant is te bekijken hoe de lidstaten omgaan met hun plicht het Europese vertrouwensbeginsel toe te passen in zaken die binnen de reikwijdte van het Europese recht vallen. De mogelijke transformatie en het naar elkaar toegroeien van de respectieve nationale vertrouwensbeginselen onder invloed van het Europese recht wordt onderzocht. Dit werk draagt dus bij tot een toename van de wetenschappelijke kennis en biedt een inzicht omtrent de werking en toepassing en het naar elkaar toegroeien van de vertrouwensbeginselen op Europees en nationaal niveau binnen de bestudeerde lidstaten. Er wordt niet alleen een analytische beschrijving gegeven van de huidige situatie maar er wordt ook gedacht aan de richting waarin het vertrouwensbeginsel op Europees en nationaal niveau kan evolueren.

## ***1.2 Probleemstelling***

Het Europese recht kent reeds geruime tijd een Europees vertrouwensbeginsel dat door de rechtspraak van de Europese rechters uitgegroeid is tot een volwaardig beginsel met een eigen inhoud en voorwaarden. De criteria komen echter niet steeds duidelijk aan bod in de rechtspraak zodat het van belang is de diverse uitspraken met betrekking tot dit beginsel onder de loep te nemen met het oog op het ontdekken van de grote lijnen en toepassingsvoorwaarden die aan dit beginsel eigen zijn. Nuttig is dit beginsel, zijn toepassingsvoorwaarden en toepassingsdoemen te vergelijken met de mogelijk aanwezige vertrouwensbeginselen in de lidstaten Nederland, Frankrijk en België. Iedere rechtsorde kent wel oplossingen voor problemen inzake gewekt vertrouwen door de bestuursorganen die echter onderling van elkaar kunnen verschillen. Voor zover er al een vertrouwensbeginsel in de rechtsorde bestaat, kent dit vaak zijn eigen invulling in het licht van een verschillende culturele, sociale en politieke achtergrond. Door de (potentiële) vertrouwensbeginselen van de vier rechtsordes te vergelijken, kan een inzicht worden verworven in de gelijkenissen en verschillen tussen de beginselen, de toepassingscriteria en de situaties waarin het vertrouwensbeginsel toepasselijk wordt geacht. Tevens wordt onderzocht welke de juridische gevolgen kunnen zijn van de schending van een potentieel vertrouwensbeginsel.

In het kader van een Europese geïntegreerde samengestelde rechtsorde zijn niet alleen de Europese instellingen maar soms ook de nationale overheden verplicht het Europese vertrouwensbeginsel toe te passen. Fundamenteel is te weten in welke gevallen die verplichting geldt en hoe de lidstaten met die verplichting omgaan. Daarenboven rijst de belangrijke vraag of er nog wel ruimte bestaat voor de toepassing van een – mogelijk verder reikend – nationaal vertrouwensbeginsel in een Europese rechtsorde. Ten slotte is het van belang te weten of de nationale vertrouwensbeginselen een invloed ondergaan van het Europese vertrouwensbeginsel – en ruimer van het Europese recht – zowel met betrekking tot de invulling van het beginsel, de toepassingsvoorwaarden, de gevolgen van de schending van dit beginsel als tot de domeinen waarin het wordt toegepast. Die ontwikkeling kan dan worden bekeken in het licht van de mogelijke groei naar een *ius commune*, een gemeenschappelijk bestuursrecht. In het bijzonder rijst de vraag of onder invloed van het Europese recht de vertrouwensbeginselen van de lidstaten naar elkaar toegroeien zodat uiteindelijk tot een gemeenschappelijk vertrouwensbeginsel zou kunnen worden gekomen dat zowel op Europees niveau als op nationaal niveau wordt toegepast en op dezelfde eenvormige wijze is ingevuld. De verschillen tussen de lidstatelijke vertrouwensbeginselen en het Europese beginsel zouden ook dermate groot kunnen zijn dat van een evolutie naar één enkel beginsel geen sprake kan zijn. Vandaar dat het essentieel is de verschillen en gelijkenissen tussen de respectieve beginselen te bestuderen en de concrete doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel in de lidstaten Nederland, Frankrijk en België te bekijken. Indien wordt vastgesteld dat de respectieve vertrouwensbeginselen naar elkaar toegroeien, kan worden gedacht aan middelen om die groei te stimuleren zoals een *top down* ingreep door middel van Europees opgelegde wetgeving of instrumenten om de spontane groei *bottom up* door de lidstaten te ondersteunen zoals een *common frame of reference* (een tekst opgesteld door wetenschappers, zie 9.8).

### **1.3 Onderzoeksvragen**

De *hoofdvraag* is wat de invloed is van het Europese vertrouwensbeginsel op de ontwikkeling van de equivalente beginselen in de Nederlandse, Franse en Belgische rechtsorde.

*Eerste onderzoeksvraag:*

- 1 Bestaat er een vertrouwensbeginsel op Europees niveau en in de lidstaten Nederland, Frankrijk en België, en zo ja, hoe wordt dit beginsel ingevuld en toegepast?  
De volgende subvragen kunnen worden gesteld:
- 1.1 Is in de respectieve rechtsordes een vertrouwensbeginsel erkend? Welke kwalificatie wordt aan het vertrouwensbeginsel gegeven? Hoe wordt het vertrouwensbeginsel omschreven?

- 1.2 Wat zijn de voornaamste kenmerken van het beginsel? Wat zijn de toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel? Tot welke juridische gevolgen leidt de schending van het vertrouwensbeginsel?
- 1.3 Wat zijn de toepassingsgevallen van het Europese vertrouwensbeginsel? Stemmen de toepassingsgevallen van het Europese vertrouwensbeginsel overeen met de toepassingsgevallen onder de nationale beginselen of worden daar andere oplossingen voorzien aan de hand van mogelijke andere beginselen en regels?

*Tweede onderzoeksvraag:*

- 2 Hoe werkt het Europese vertrouwensbeginsel door in de nationale rechtsordes en wordt het nationale vertrouwensbeginsel beïnvloed door het Europese recht en zijn vertrouwensbeginsel en zo ja in welk opzicht? Kan er een gemeenschappelijk vertrouwensbeginsel uit de bestudeerde rechtsordes worden afgeleid?

De volgende subvragen kunnen worden gesteld:

- 2.1 Wanneer moeten de nationale bestuursorganen en rechters het Europese vertrouwensbeginsel toepassen?
- 2.2 In welke mate is er nog ruimte voor de toepassing van een verdergaand nationaal vertrouwensbeginsel bij de uitvoering en toepassing van het Europese recht door de lidstaten?
- 2.3 Passen de lidstaten de door het Europese recht voortgebrachte regels en randvoorwaarden consequent toe? Zijn er veranderingen met betrekking tot het nationale vertrouwensbeginsel in de lidstaten vast te stellen onder invloed van het Europese recht en het Europese vertrouwensbeginsel? Hanteren de nationale rechters in louter nationale zaken eventueel de Europese toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel?
- 2.4 Kan er één gemeenschappelijk vertrouwensbeginsel aan de verschillende vertrouwensbeginselen worden onttrokken? Met andere woorden kunnen er zodanig veel gelijkenissen worden gevonden dat zou kunnen worden gekomen tot één enkel vertrouwensbeginsel dat zowel op Europees als op nationaal niveau met een identieke invulling zou gelden of zijn de verschillen dusdanig groot dat geen uniform beginsel mogelijk is? Draagt de mogelijke Europeanisering van het vertrouwensbeginsel bij tot het naar elkaar toegroeien van de nationale vertrouwensbeginselen in het kader van een *ius commune*? Hoe kan de mogelijke vorming van een gemeenschappelijk vertrouwensbeginsel worden gestimuleerd?

## 1.4 Opzet en plan van behandeling

### 1.4.1 Opzet

In dit werk wordt het vertrouwensbeginsel *top down* benaderd. De Europese beginselen zijn doorgaans ontwikkeld op basis van een rechtsvergelijkende analyse van beginselen en uitgangspunten van de nationale rechtssystemen waarbij dan die zaken zijn ‘geplukt’ die dienstig zijn voor de ontwikkeling van Europese beginselen binnen het referentiekader van de vooropgestelde doelstellingen van de Europese rechtsorde. Die Europese beginselen zijn vervolgens op hun beurt de nationale beginselen gaan beïnvloeden.<sup>15</sup> Voor het Europese vertrouwensbeginsel is vooral het Duitse vertrouwensbeginsel bepalend geweest. Een diepgaande *bottom up* studie betreffende het ontstaan van het Europese beginsel blijft hier buiten beschouwing. Dit werk spitst zich primair toe op de *top down* werking van het Europese vertrouwensbeginsel.<sup>16</sup> De *bottom up* werking van het vertrouwensbeginsel komt enkel aan bod in het kader van de vorming van een *ius commune*, een gemeenschappelijk bestuursrecht.

Het onderzoek heeft tot doel:

- Het Europese vertrouwensbeginsel en de eventuele equivalente beginselen in kaart te brengen voor Nederland, Frankrijk en België.
- De toepassing van het Europese beginsel, de doorwerking en impact ervan op de vertrouwensbeginselen in de respectieve nationale rechtsordes na te gaan.

### 1.4.2 Plan van behandeling

Het eerste hoofdstuk is een inleidend hoofdstuk. Het bevat de situering en concrete formulering van de probleemstelling en een uiteenzetting van het opzet en het belang van het onderzoek. Het onderzoeksdomein wordt afgebakend en verantwoord. De concrete onderzoeksvragen komen aan bod en de verantwoording van de onderzoeksmethoden en de keuzes die daaraan ten grondslag liggen.

In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op de Europeanisering van het bestuursrecht van de lidstaten. De wisselwerking tussen het bestuursrecht op Europees en nationaal niveau wordt toegelicht. De studie van zowel het nationale bestuursrecht als het Europese bestuursrecht kan onder een gemene noemer worden gebracht namelijk ‘Europees bestuursrecht’ en als een apart studiedomein worden beschouwd. Dit begrip wordt nader omschreven en een beknopte definitie – bruikbaar voor dit onderzoek – wordt aangereikt. De Europese rechtsorde is een gelaagde, samengestelde rechtsorde waarin de twee hoofdcomponenten van die rechtsorde – zijnde de Europese instellingen en de nationale organen – elk eigen functies en taken hebben terwijl ze samen besturen. De voornaamste kenmerken van die Europese rechtsorde worden toegelicht. De Europese en nationale

---

<sup>15</sup> KOOPMANS 1991b, 58.

<sup>16</sup> Vgl. JANS e.a. 2007, 5-6.



component van het Europese bestuursrecht en de bestuursbevoegdheden worden tevens bekeken. Ten slotte wordt beknopt aandacht besteed aan bepaalde voorname beginselen binnen de Europese rechtsorde die in onderhavig onderzoek een rol spelen: het voorrangsbeginsel (met inbegrip van de beginselconforme interpretatie), het samenwerkingsbeginsel, het beginsel van de toegedeelde bevoegdheden, het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

In het derde hoofdstuk wordt gefocust op de Europese algemene rechtsbeginselen. Er wordt aandacht besteed aan de aard, oorsprong, inspiratiebron en rechtsgrond van de algemene rechtsbeginselen. Het toepassingsgebied van die beginselen en hun functies worden bestudeerd. Vervolgens worden de doorwerking van de Europese beginselen en de werkingssfeer van het Europese recht onderzocht. De werking van de Europese beginselen bij de directe dan wel de indirecte toepassing van het Europese recht wordt verduidelijkt. Ten slotte wordt kort ingegaan op de grondrechten, in het bijzonder op een grondrecht van behoorlijk bestuur opgenomen in het Handvest voor de grondrechten dat sinds het Verdrag van Lissabon de status van primair recht heeft gekregen.

In het vierde hoofdstuk volgt een gedetailleerde bespreking van het Europese vertrouwensbeginsel. Het beginsel wordt vooreerst gesitueerd als uitvloeisel van het Europese rechtszekerheidsbeginsel en afgebakend ten opzichte van overige aspecten van rechtszekerheid zoals verkregen rechten. Het vertrouwensbeginsel wordt vervolgens omschreven, een korte historische schets wordt gegeven en de kenmerken van dit beginsel worden onderzocht. De toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel worden in kaart gebracht en de gevolgen van de schending van het beginsel worden bestudeerd. De belangrijkste gevallen waarin het Europese vertrouwensbeginsel wordt toegepast, komen aan bod (zoals vertrouwen op grond van regelgeving, beschikkingen en toezeggingen). Er wordt onderzocht wanneer en in welke gevallen verwachtingen – gewekt door de Europese organen en de nationale bestuursorganen die handelen binnen het toepassingsgebied van het Europese recht – moeten worden beschermd.

In het vijfde hoofdstuk wordt de doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel nader bestudeerd en de verhouding van dit beginsel ten opzichte van de (mogelijke) nationale vertrouwensbeginselen. Bij de directe toepassing van het Unierecht is het Europese beginsel exclusief aan de orde. Bij een indirecte toepassing kan ook een rol zijn weggelegd voor de nationale beginselen. De doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel wordt bestudeerd in het domein van de steunverlening. Dit is het domein bij uitstek waar de problematiek van de doorwerking van het Europese beginsel en de impact, wisselwerking en spanningen met de vertrouwensbeginselen van de lidstaten aan de orde is. Zowel de (door)werking van het Europese beginsel en de verhouding tot de nationale vertrouwensbeginselen bij de Europese subsidieverlening als de verlening van staatssteun door de lidstaten komen aan bod. De ruimte die wordt gelaten aan de lidstaten tot het toepassen van mogelijke verdergaande nationale beginselen verschilt immers in de beide situaties in belangrijke mate.

In het zesde, zevende en achtste hoofdstuk komen respectievelijk de vertrouwensbeginselen in de Nederlandse, Franse en Belgische rechtsorde aan bod. In die hoofdstukken wordt in het eerste deel nagegaan of er een nationaal vertrouwensbeginsel bestaat – al dan niet autonoom ten opzichte van het rechtszekerheidsbeginsel – en als dit zo is hoe dit concreet wordt ingevuld door eventuele wetgeving, (bestuurs)rechtspraak en rechtsleer. Indien er geen vertrouwensbeginsel kan worden teruggevonden, wordt onderzocht of er andere rechtsbeginselen in de rechtsorde bestaan die een zelfde of gelijkaardige rechtsbescherming bieden aan de rechtsonderhorigen (bijvoorbeeld verkregen rechten). Met betrekking tot de drie landen wordt voorafgaand kort beschreven hoe het bestuurlijke rechtssysteem is georganiseerd en een beeld geschetst van de nationale beginselen van behoorlijk bestuur of algemene rechtsbeginselen waartoe het vertrouwensbeginsel behoort. De omschrijving, kenmerken en toepassingsvoorwaarden van het nationale vertrouwensbeginsel worden vervolgens bestudeerd, de gevolgen van schending van het beginsel aangehaald en telkens wordt per lidstaat bekeken wat de nationale benadering is van situaties die corresponderen met de situaties waarin naar Europees recht het vertrouwensbeginsel wordt toegepast (overgangsbepalingen bij nieuwe regelgeving, intrekking en opheffing van een beslissing, gedane toezegging, afwijken van beleidsregels, enz.).

In het tweede deel van het zesde, zevende en achtste hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de bestuursorganen van de respectieve lidstaten omgaan met de doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel in hun rechtsorde. In het bijzonder wordt bestudeerd of de nationale bestuursorganen en rechtscolleges het Europese recht – overeenkomstig de Europese rechtspraak – consequent toepassen in zaken die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen. Aan de hand van de rechtspraak wordt onderzocht in welke domeinen de doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel wordt aanvaard. Tevens komen die zaken aan bod waar mogelijk een verdergaand nationaal vertrouwensbeginsel kan worden toegepast binnen Europees afgebakende grenzen. Verder wordt nagegaan of de nationale bestuursorganen of rechters geneigd zijn het Europese beginsel toe te passen zelfs in puur nationale zaken bijvoorbeeld omdat het een verdergaande bescherming voor de rechtsonderhorigen biedt in vergelijking met het nationale beginsel. Er wordt nader bestudeerd of het nationale vertrouwensbeginsel in de respectieve rechtsordes een transformatie ondergaat ten gevolge van de impact van het Europese recht en in het bijzonder het Europese vertrouwensbeginsel. Als er geen vertrouwensbeginsel in de rechtsorde kan worden teruggevonden, kan er eventueel één onder invloed van het Europese recht gecreëerd worden. Tevens wordt ingegaan op de vraag of de invloed in de nationale rechtsorde als positief of negatief wordt ervaren.

In het negende hoofdstuk wordt een synthese gemaakt van de resultaten die voortvloeien uit de voorgaande hoofdstukken en worden persoonlijke opvattingen aangereikt. Telkens worden per onderzocht aspect rechtsvergelijkende conclusies geformuleerd. De gelijkenissen en verschillen tussen de inhoud, de werking, de

gevolgen van de schending en de toepassingsgevallen van de respectieve vertrouwensbeginselen worden in kaart gebracht. Indien geen vertrouwensbeginsel kan worden teruggevonden, wordt ingegaan op de alternatieven. De invloed van het Europese vertrouwensbeginsel en het Europese recht wordt in de drie lidstaten vergeleken en er worden daaromtrent conclusies getrokken. Tot slot worden standpunten ingenomen op basis van de onderzoeksresultaten omtrent de huidige stand van ontwikkeling van het vertrouwensbeginsel en de invloed van het Europese vertrouwensbeginsel in de onderzochte rechtsordes. Er wordt tevens gesuggereerd in welke richting de respectieve vertrouwensbeginselen in een Europese samengestelde rechtsorde kunnen evolueren en door middel van welke instrumenten die evolutie kan worden gestimuleerd.

### ***1.5 Afbakening en verantwoording van het onderzoeksdomein***

Het onderhavige onderzoek beperkt zich in beginsel tot de toepassing van het vertrouwensbeginsel op bestuurlijk handelen. Op het niveau van de lidstaten komen individuele bestuurshandelingen en algemene bestuurshandelingen – bestuursregelgeving of lagere regelgeving *i.e.* niet zijnde formele wetgeving – uitgaande van een bestuursoverheid aan bod. Er wordt bijgevolg niet ingegaan op de vraag in hoeverre de bescherming van vertrouwen is doorgetrokken naar de formele wetgever in de lidstaten. Op het niveau van de Unie wordt wel ingegaan op de wetgevingshandelingen. Die keuze is verantwoord door het feit dat het vertrouwensbeginsel zich in het Europese recht in belangrijke mate ontwikkeld heeft in het kader van de toepassing op wetgevingshandelingen. Daarenboven is het slechts sinds het Verdrag van Lissabon dat uitdrukkelijk een verdragsrechtelijk onderscheid wordt gemaakt tussen wetgevings-, uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen. Tot voor kort konden de voormelde handelingen dus niet duidelijk uit elkaar worden gehouden.

Op de complexe problematiek van de (omstreden) plaats van het vertrouwensbeginsel in de Europese en nationale hiërarchie der rechtsnormen wordt niet in detail ingegaan. De vraag of het vertrouwensbeginsel een beginsel met wettelijke of grondwettelijke waarde is, is niet uiterst relevant voor het onderhavige onderzoek daar er hoofdzakelijk wordt gefocust op de bestuursorganen die sowieso gebonden zijn aan de eisen van behoorlijk handelen. Tevens blijft de vraag in hoeverre het vertrouwensbeginsel een rechtsnorm dan wel een beginsel is en de filosofische achtergrond ervan, buiten beschouwing.<sup>17</sup> Van belang voor dit proefschrift is het uitgangspunt dat alle bestuursorganen zowel in Europa als in de lidstaten moeten handelen overeenkomstig het Europese en/of nationale vertrouwensbeginsel.

Hoewel de studie van het vertrouwensbeginsel in dit proefschrift centraal staat, zou dit werk onvolledig zijn als dit beginsel niet zou worden gekaderd binnen het beginsel waaruit het is voortgevloeid, namelijk het rechtszekerheidsbeginsel.

---

17 Hierover IN'T VELD & KOEMAN 1985, 2 e.v. en VAN DER HEYDEN 2001, 289 p.

Het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel zijn nauw verweven en overlappen zelfs gedeeltelijk. Er wordt echter niet in detail ingegaan op de diverse aspecten van het rechtszekerheidsbeginsel gelet op het beperkte bestek van dit onderzoek. Het beginsel wordt kort gesitueerd en enkel die aspecten worden besproken die betrekking hebben op of nauw gelinkt zijn aan het vertrouwensbeginsel zoals het verbod van terugwerkende kracht van bestuursregelgeving.

Het vertrouwensbeginsel – in een bestuursrechtelijke context – wordt in kaart gebracht voor de Europese, Nederlandse, Franse en Belgische rechtsorde. De keuze ligt voor de hand: Nederland kent reeds geruime tijd een beginsel dat verder gaat dan het Europese en degelijk uitgewerkt is. Frankrijk kent tot op heden geen vertrouwensbeginsel maar voorziet andere oplossingen voor schendingen van vertrouwen. De Belgische rechtsorde kent wel een vertrouwensbeginsel dat evenwel matig ontwikkeld is en niet zo ver gaat als het Nederlandse beginsel. Het Belgische vertrouwensbeginsel wordt (vooralsnog) niet bijzonder frequent toegepast. Daarenboven ervaren de lidstaten Nederland, Frankrijk en België ook op verschillende wijze de impact van het Europese recht en in het bijzonder het Europese vertrouwensbeginsel. Nederland wordt in bepaalde gevallen gedwongen om zijn verdergaande rechtsbescherming onder het nationale vertrouwensbeginsel in te perken, wat tot ongenoegen leidt. Frankrijk ervaart een directe invloed van het Europese vertrouwensbeginsel daar de bestuursorganen en rechters het Europese beginsel toepassen in zaken die binnen de reikwijdte van het Europese recht vallen. Subjectieve concepten als vertrouwen en belangenafweging moeten – niet zonder weerstand en problemen – in een objectieve Franse rechtsorde worden ingepast. Het vertrouwensbeginsel duikt in Frankrijk nu ook al eens op in louter nationale zaken. België maakt zich vooralsnog niet veel zorgen over het Europese vertrouwensbeginsel en het is nauwelijks terug te vinden in de nationale bestuursrechtspraak. Het is – bij mijn weten – ook voor het eerst dat een onderzoek wordt verricht naar de aanwezigheid en toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel in de bestuursrechtspraak van de Belgische rechtscollages en de impact van het Europese vertrouwensbeginsel – en ruimer het Europese recht – op de invulling van het Belgische vertrouwensbeginsel.<sup>18</sup> Daar het niet de bedoeling is een encyclopedisch werk te maken, worden de rechtsordes van de overige lidstaten buiten beschouwing gelaten. Het Duitse recht – dat wordt beschouwd als het eerste rechtssysteem in de Unie dat een vertrouwensbeginsel heeft erkend en daaraan een zeer verregaande invulling heeft gegeven en dat als inspiratiebron heeft gediend voor het Europese beginsel – wordt niet bestudeerd omdat reeds

---

18 Wel is er een studie gewijd aan het Belgische beginsel van rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving waarin bepaalde Europese aspecten aan bod komen. POPELIER 1997, 663 p.

vele studies daaraan zijn gewijd.<sup>19</sup> Tevens zijn vele bijdragen over het Engelse *procedural* of *substantial principle of legitimate expectations* verschenen.<sup>20</sup>

Er wordt stilgestaan bij de bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen op grond van formeel recht dat kan worden afgedwongen voor de (bestuurlijke) rechtscolleges. Er zijn nog andere methoden om het bestuur te controleren op het handelen conform gewekt vertrouwen bijvoorbeeld door middel van de interne bestuurlijke beroepsprocedures, de ombudsman, enz. Die controlemiddelen zijn wel degelijk relevant maar worden in dit proefschrift niet diepgaand behandeld en worden slechts aangeraakt wanneer dit van belang is voor dit onderzoek zoals met betrekking tot de intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen.

In de Europese rechtsorde en in de rechtsordes van de lidstaten komen essentiële begrippen voor zoals (bestuurs)overheid, bestuurshandeling of uitvoeringshandeling, discretionaire bevoegdheid, beleid enz. Die begrippen worden niet steeds op gelijkaardige wijze ingevuld in de diverse rechtsordes. In dit proefschrift wordt enkel een omschrijving gegeven wanneer dit noodzakelijk is voor een goed begrip van een casus of een tekst. Er zijn diverse begrippen die kunnen duiden op bescherming van vertrouwen zonder dat er een verschil zit in de gebruikte terminologie zoals een vertrouwensbeginsel, een beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen, een beginsel van gewettigd vertrouwen of gerechtvaardigd vertrouwen. Deze dissertatie concentreert zich op de doorwerking van het recht van de Europese Unie. Het recht van de Raad van Europa – het EVRM en de rechtspraak van het EHRM – komt in dit werk enkel aan bod voor zover het gebruikt wordt ter uitvoering van het recht van de Unie. Onder Europees recht moet aldus in dit proefschrift in beginsel het Unierecht worden begrepen. De algemene rechtsbeginselen op het niveau van de Europese Unie worden aangeduid als Europese beginselen of Uniebeginselen.<sup>21</sup> Het manuscript is afgesloten op 1 februari 2011.

### **1.6 Methodologie**

Om de in 1.3 vermelde onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, wordt gebruik gemaakt van een horizontale en een verticale rechtsvergelijkende methode.

---

19 Zowel rechtszekerheid als gerechtvaardigde verwachtingen worden beschouwd als constitutionele beginselen die zijn ontwikkeld door het *Bundesverfassungsgericht* en het *Bundesverwaltungsgericht* sinds de jaren 1950. Bv. BLANKE 2000, 610 p. en BULLINGER 1999, 905-913.

20 Bv. CRAIG 1996, 289-312; CRAIG & SCHONBERG 2000, 684-701 en THOMAS 2000, 129 p.

21 En dus niet als ‘communautaire beginselen’ gelet op het feit dat de beginselen niet uitsluitend werken ten aanzien van de vroegere eerste communautaire pijler.

*Horizontale rechtsvergelijkende methode*

Bij een horizontale rechtsvergelijking worden de beginselen en regels ter bescherming van vertrouwen van de vier – Europese, Nederlandse, Franse en Belgische – rechtsordes naast elkaar gelegd. Door rechtsvergelijking kunnen de gelijkenissen en verschillen betreffende de bescherming van het door het bestuur gewekte vertrouwen worden blootgelegd wat onder meer kan leiden tot de optimalisatie en harmonisatie van het vertrouwensbeginsel. Hoe groter de verschillen in de bescherming van vertrouwen in de lidstaten, hoe interessanter de rechtsvergelijking. Er wordt gebruik gemaakt van een hoofdzakelijk functionele rechtsvergelijkende methode. Geen abstracte normen maar concrete problemen van gewekt vertrouwen staan centraal. Er is gekozen voor een opbouw per rechtsorde. De vertrouwensbeginselen in Europa, Nederland, Frankrijk en België worden achtereenvolgens bestudeerd. De horizontale vergelijking gebeurt pas in het hoofdstuk 9 ‘synthese’ om de leesbaarheid te bevorderen. In het hoofdstuk 9 worden tevens tabellen en stroomschema’s vooropgesteld met het oog op het verwerven van een bijkomend inzicht in de complexe materie. Er is gekozen voor een studie van concrete situaties van gewekte verwachtingen omdat niet ieder rechtstelsel een formeel vertrouwensbeginsel erkent (zoals Frankrijk). Vier types van situaties<sup>22</sup> worden bekeken waarin sprake kan zijn van schending van gewekte verwachtingen: (a) nieuwe of gewijzigde (bestuurs)regelgeving (eerbiedigende en retroactieve werking); (b) het intrekken en opheffen van individuele bestuurshandelingen; (c) het afwijken van individuele bestuurlijke toezeggingen en inlichtingen en (d) het afwijken van beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid in individuele zaken. Door op die wijze te werken, kunnen alle regels of beginselen ontdekt en vergeleken worden die van toepassing zijn op elk van die categorieën ongeacht of dit formeel onder de benaming van een vertrouwensbeginsel valt. De concrete *outcome* is van belang. Rechtsvergelijking legt ook de verschillende impact van het Europese vertrouwensbeginsel in de respectieve rechtsordes bloot.

Diverse rechtsbronnen worden geconsulteerd om de beginselen en regels te achterhalen die de verwachtingen beschermen in elk van de bovenvermelde situaties. Vaak is in een rechtsorde een oplossing te vinden voor een schending van vertrouwen door een bepaalde bestuurshandeling maar soms ligt dit niet voor de hand en moet diep worden gegraven voor die wordt gevonden. Zo bijvoorbeeld kan de afwezigheid van een formeel vertrouwensbeginsel in het Franse recht tot de verkeerde conclusie leiden dat de burger nooit kan vertrouwen op beslissingen van de bevoegde ambtenaren. Na goed zoeken, kunnen zelfs bepaalde wetgevende bepalingen worden gevonden die (impliciet of materieel) door het bestuur gewekte verwachtingen beschermen. De volgende rechtsmaterialen worden geraadpleegd: bepalingen van primaire en secundaire regelgeving, rechtspraak, circulaires en richtlijnen van bestuursorganen voor zover die relevant zijn, rechtsliteratuur en data terug te vinden op websites. Uiteraard is de rechtspraak van de

---

22 Die overigens niet exhaustief zijn.

(bestuurs)rechters van groot belang. Voornamelijk de rechtspraak van de hoogste rechtscolleges komt aan bod en waar nodig ook de lagere rechtspraak. Zonder te beweren volstrekt volledig te zijn, worden de belangrijkste wetgeving, rechtspraak en rechtsleer met betrekking tot het nationale vertrouwensbeginsel en de doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel per rechtsorde aangehaald.

De rechtsvergelijking gaat gepaard met een aantal complexe drempels zoals de rechtstaal die in ieder land eigen is waarbij een bepaald woord in een vreemde taal een totaal andere betekenis kan hebben.<sup>23</sup> Daarenboven volstaat het niet een aantal juridische elementen uit een lidstaat te plukken maar moet ieder aspect worden bekeken tegen de geëigende achtergrond van het te bestuderen rechtstelsel. Iedere rechtsorde heeft zijn eigen begrippen en technieken. Het gevaar bestaat dat door een onvoldoende vertrouwdheid met het vreemde rechtstelsel een vervormde voorstelling van het probleem wordt gegeven.<sup>24</sup> Er is gepoogd de nodige abstractie te nemen van het eigen rechtstelsel bij het bestuderen van de vreemde rechtssystemen en een diepgaande studie van de onderscheiden rechtssystemen te voeren zodat de problematiek van gewekt vertrouwen op correcte wijze in de bestudeerde rechtsordes kan worden voorgesteld.

#### *Verticale rechtsvergelijkende methode*

Naast de bovenvermelde horizontale rechtsvergelijking wordt tevens een rechtsvergelijking in verticaal perspectief verricht. Dit laatste begrip houdt in dat wordt nagegaan in Nederland, Frankrijk en België hoe het Europese vertrouwensbeginsel met de respectieve nationale beginselen interageert en die laatste beginselen eventuele wijzigingen ten gevolge van die Europese invloed ondergaan. De beginselen in de lidstaten worden dus in een Europees perspectief geplaatst.

Om de invloed van het Europese vertrouwensbeginsel op het nationale vertrouwensbeginsel op een juiste wijze in kaart te brengen en te doorgronden, volstaat een raadpleging van de nationale bronnen niet. Het louter bestuderen van nationale regelgeving en bestuurshandelingen ter uitvoering en toepassing van Unierecht, nationale rechtspraak waarin het Unierecht wordt toegepast en de nationale rechtsleer zou een vervormd en incorrect beeld geven van het aan de nationale bronnen ten grondslag liggende Unierecht.<sup>25</sup> Een juiste perceptie van de invloed van het Europese recht kan alleen worden verkregen door tevens een rechtstreeks beroep te doen op de Europese rechtsbronnen. Het probleem met betrekking tot het raadplegen van Europese bronnen is dat een (minimum aan) inzicht in het Europese – economische – recht dat een specifieke systematiek kent en kennis van het Europese rechtssjargon is vereist.<sup>26</sup> Daarbovenop komt nog de

---

23 Bv. een *décret* in het Franse recht heeft niet dezelfde betekenis als een decreet in het Belgische recht. Een declaratoire beslissing is in het Nederlandse en het Belgische recht niet hetzelfde.

24 Aldus ook DE MOOR-VAN VUGT & MORTELMANS 1993, 5.

25 DE MOOR-VAN VUGT & MORTELMANS 1993, 2-17.

26 Bv. 'richtlijnconforme interpretatie' en 'verticale en horizontale rechtstreekse werking'.



ongeordeerde en complexe regeling van diverse onderdelen van het Europese materiële recht door middel van ontelbare richtlijnen, verordeningen en besluiten. De Europese rechtspraak is van fundamenteel belang maar omvangrijk en geregeld complex. De bestuursrechtjurist wordt daarenboven met de moeilijkheid geconfronteerd dat hij het Europese recht niet vanuit zijn vertrouwelijk bestuursrechtelijk referentiekader kan bestuderen.<sup>27</sup> Een andere moeilijkheid bij de studie van het Europese vertrouwensbeginsel in het kader van een Europees bestuursrecht is dat er – wegens het feit dat dit laatste vakgebied vrij recent is – weinig houvast in de rechtsliteratuur te vinden is. In Nederland was het domein Europees bestuursrecht de voorbije jaren behoorlijk populair zodat er toch een ruim aantal werken kunnen worden gevonden en dit als een vak aan de rechtsfaculteiten wordt gedoceerd. In Frankrijk is er een aantal auteurs die zich op dit domein hebben begeven (onder meer AUBY en GROUSSOT). In België was (de reflectie over) dit domein tot aan mijn bijdrage in 2007 totaal afwezig.<sup>28</sup>

### **1.7 Leeswijzer**

Dit proefschrift bevat een aantal inleidende hoofdstukken (2 en 3) die voornamelijk bedoeld zijn om de Belgische lezer wegwijs te maken in het Europese bestuursrecht. Dit is noodzakelijk om de doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel en de wisselwerking met de nationale vertrouwensbeginselen in een juist perspectief te zien. Een beknopt overzicht van Europese mechanismen voorkomt dat de – mogelijk niet met het Europese recht vertrouwde – bestuursrechtjurist verschillende werken moet raadplegen om onderstaand onderzoek te begrijpen en te kunnen plaatsen. De ervaren Nederlandse Europees bestuursrechtjurist kan die hoofdstukken eventueel overslaan tenzij hij de recente rechtspraak en wijzigingen ten gevolge van het Verdrag van Lissabon erop na wil lezen. De snelle lezer kan volstaan met de inleiding en hoofdstuk 9 dat de synthese van het rechtsvergelijkend onderzoek, de bevindingen en de aanbevelingen bevat. Per hoofdstuk is er een inleiding, zijn er voor zover noodzakelijk – om de rode draad te vatten – tussenconclusies geformuleerd en wordt met een (eind)conclusie afgesloten. De rechtsleer wordt verkort weergegeven in de voetnoten. In de lijst van verkort aangehaalde literatuur worden de volledige bijdragen vermeld. Die lijst is opgesteld op de wijze die in België gebruikelijk is, dit wil zeggen dat de auteurs gerangschikt zijn op basis van de eerste letter van de achternaam. Ten gevolge van het Verdrag van Lissabon is er een nieuwe verdragsnummering die in dit proefschrift is verwerkt. De oude nummering wordt als referentie tussen haakjes vermeld.

---

27 Bv. de afwezigheid van een duidelijke afbakening van een wetgevende en uitvoerende macht in de Europese Unie.

28 DE VOS 2007, 778-791.





## 2 Europeanisering van het nationale bestuursrecht

### 2.1 Inleiding

In dit proefschrift staat het (Europese) vertrouwensbeginsel centraal. Opdat dit beginsel zou worden begrepen in zijn juiste context is een voorafgaande schets van het Europese bestuursrecht en de Europese samengestelde rechtsorde geen overbodige zaak. Dit hoofdstuk heeft aldus hoofdzakelijk tot doel de problematiek betreffende de werking en de doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel te situeren in een ruimer kader van een Europese geïntegreerde rechtsorde. In dit hoofdstuk wordt onderzocht op welke wijze en in welke mate het nationale bestuursrecht van de lidstaten wordt beïnvloed door het recht van de Europese Unie met inbegrip van de Europese rechtsbeginselen. Er heeft zich een Europees bestuursrecht gevormd dat is gesteund op beginselen en regels afkomstig van de lidstaten die zijn aangepast aan de noden en doelstellingen van de Europese Unie. Dit nieuw gevormde recht is op zijn beurt invloed gaan uitoefenen op het recht van de lidstaten. Onder invloed van het Europese recht wordt ook de wederzijdse beïnvloeding tussen de nationale rechtsordes gestimuleerd dat op zijn beurt bijdraagt tot de ontwikkeling van een *ius commune*, een gemeenschappelijk bestuursrecht. Er wordt een poging ondernomen het begrip Europees bestuursrecht te definiëren, de kenmerken ervan te duiden en zijn functies te ontdekken. De verschillende aspecten die kunnen worden bestudeerd in het kader van een Europees bestuursrecht worden kort aangehaald. Nadien wordt dieper ingegaan op het concept Europese rechtsorde als geïntegreerde, autonome en samengestelde rechtsorde en wordt beschreven in welke mate de Europese instellingen en de nationale organen moeten samenwerken om de integrale werking van de EU-rechtsorde te verzekeren. De Europese en de nationale component van het Europese bestuursrecht worden toegelicht. Aandacht wordt besteed aan de bestuursbevoegdheden van zowel de Europese instellingen als de nationale organen op Europees niveau. De vernieuwingen doorgevoerd door het Verdrag van Lissabon worden aangehaald. Belangrijk is dat er voortaan een duidelijk onderscheid is tussen wetgevings- en uitvoeringshandelingen. Verder wordt ingegaan op de beginselen die de fundamentele vormen van de Europese rechtsorde, te weten het voorrangsbeginsel met inbegrip van de Unierechtconforme interpretatie, het beginsel van Unietrouw, het beginsel van de bevoegdheidstoedeling en het subsidiariteitsbeginsel. Dit hoofdstuk moet ervoor zorgen dat het vertrouwensbeginsel in de Europese rechtsorde in een juist perspectief wordt geplaatst ten opzichte van de vertrouwensbeginselen in de lidstaten die in de volgende hoofdstukken worden bestudeerd.

## 2.2 *Nationaal bestuursrecht onder invloed van Europees recht*

Het proces van beïnvloeding van Europees (bestuurs)recht en nationaal bestuursrecht kan worden opgesplitst in drie aspecten. Ten eerste een *bottom up* beïnvloeding waarbij het Europese bestuursrecht is ontwikkeld op grond van regels, rechtspraak en gemeenschappelijke beginselen onttrokken aan de rechtsordes van de lidstaten. Ten tweede een *top down* beïnvloeding waarbij het gevormde Europese bestuursrecht op zijn beurt het recht van de lidstaten gaat beïnvloeden; met andere woorden het recht dat is gehaald uit de lidstaten en vervolgens naar Europese noden en doelstellingen is gekneed, keert terug naar die lidstaten en gaat zo op zijn beurt invloed uitoefenen op die nationale rechtssystemen.<sup>1</sup> Ten slotte is er een ‘wederzijdse beïnvloeding’ dat een voortdurend proces impliceert van impact en transformatie van regels en beginselen tussen het Europese recht en het recht van de lidstaten. Ten gevolge van het Europese recht wordt ook de beïnvloeding tussen de rechtssystemen van de verschillende lidstaten gestimuleerd. De drie voormelde aspecten komen hieronder aan bod. In dit proefschrift staat de *top down* invloed centraal in het bijzonder van het Europese vertrouwensbeginsel op de nationale equivalenten in België, Frankrijk en Nederland. Hieronder wordt tevens kort stilgestaan bij een fenomeen dat zich voordoet ten gevolge van die Europese invloed namelijk de vorming van een *ius commune*, een gemeenschappelijk bestuursrecht. Dit laatste begrip houdt in dat ondanks het feit dat het bestuursrecht van iedere nationale rechtsorde verschillend is ten gevolge van een diverse historische, culturele en sociale en politieke achtergrond het geconstrueerd is rond een aantal beginselen en regels die gemeenschappelijk zijn. De ontwikkeling van een *ius commune* wordt gestimuleerd door het Europese recht dat in de diverse nationale rechtsordes moet worden uitgevoerd en toegepast binnen de Europees gestelde randvoorwaarden en beginselen zoals de directe werking en de doorwerking. Een *ius commune* kan er toe leiden dat zelfs in zaken buiten de werkingssfeer van het Europese recht door de lidstaten wordt gekozen voor een oplossing naar Europees recht (vrijwillige adoptie). Op de vorming van een *ius commune* wordt hier in beperkte mate ingegaan. In het laatste hoofdstuk wordt dit fenomeen uitvoeriger behandeld met betrekking tot het vertrouwensbeginsel.

### 2.2.1 *Bottom up beïnvloeding*

Het Europese bestuursrecht is niet *out of the blue* tot stand gekomen maar is gevormd op basis van regels en beginselen die op grond van rechtsvergelijkend onderzoek aan het bestuursrecht van de lidstaten zijn onttrokken en vervolgens gekneed en getransformeerd in het licht van de Europese doelstellingen en structuren.<sup>2</sup> Zowel de door het Hof van Justitie ontwikkelde leerstukken met betrekking

---

1 Zo spreekt KOOPMANS van een ‘*travelling back*’. KOOPMANS 1991b, 58.

2 Zie hierover in het algemeen: KOOPMANS 1991b, 58; MERTENS DE WILMARS 1990, 19 p. en SCHWARZE 1991, 3-19. In verband met de algemene rechtsbeginselen: GALMOT 1990, 258; GROUSSOT 2006, 17-58; MERTENS DE WILMARS 1986b, 17

tot de algemene rechtsbeginselen, overheidsaansprakelijkheid, rechtsbescherming, enz. als de Europese regelgeving waarin eisen worden gesteld aan het nationale bestuursrecht van de lidstaten zijn geïnspireerd door de wetgeving, de rechtspraak en de rechtsleer van de verschillende lidstaten. Een aantal lidstaten heeft een duidelijk spoor achtergelaten in de Europese bestuursrechtsorde (zoals Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland).<sup>3</sup> Zo bijvoorbeeld valt algemeen<sup>4</sup> aan te nemen dat het Hof van Justitie in het Duitse *Vertrauensschutz* zijn inspiratie vond voor de ‘ontdekking’ en verdere ontwikkeling van het Europese vertrouwensbeginsel.<sup>5</sup> Tevens is de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot het proportionaliteitsbeginsel duidelijk beïnvloed door het Duitse bestuursrecht: vergelijk de drie elementen van het Europese proportionaliteitsbeginsel (maatregelen moeten passend zijn, noodzakelijk zijn en mogen geen onevenredige lasten op het individu leggen) met *Geeignetheit* (passendheid), *Erforderlichkeit* (noodzakelijkheid) en *Zumutbarkeit* (redelijkheid) van maatregelen. Elementen van de rechten van verdediging als bijvoorbeeld *legal privilege* (vertrouwelijkheid van communicatie tussen cliënt en advocaat) zijn afgeleid van het Engelse recht. Bepaalde elementen van de Europese leer inzake overheidsaansprakelijkheid zijn ontleend aan de algemene beginselen die de verschillende rechtssystemen gemeen hebben (zie formulering van oud artikel 288, 2<sup>e</sup> lid EG, nieuw artikel 340, 2<sup>e</sup> lid VWEU). Het beginsel van de effectieve rechtsbescherming is een beginsel dat ten grondslag ligt aan de constitutionele tradities van de lidstaten en de artikelen 6 en 13 EVRM.

### 2.2.2 Top down beïnvloeding

Het Europese (bestuurs)recht<sup>6</sup> speelt een steeds grotere rol in de diverse rechtsgebieden van het nationale recht van de lidstaten. In het domein van het bestuursrecht is sprake van een gradueel toenemende beïnvloeding en impact van het Europese (bestuurs)recht zowel ten aanzien van specifieke bestuursrechtelijke domeinen (milieurecht, overheidsopdrachten, ambtenarenrecht, enz.) als in het kader van de algemene leerstukken van het bestuursrecht (rechtsbescherming, rechtshandhaving, algemene beginselen van behoorlijk bestuur, enz.).

---

en USHER 1976, 373-374. Zie bijvoorbeeld ook de opinie van A-G LAGRANGE in HvJ 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique*, *Jur.* 1955, 291 en HvJ 7/56 en 3-7/57, *Algera e.a.*, *Jur.* 1957, 39.

3 KOOPMANS 1991c, 493-507 en SCHWARZE 2006, 100-127.

4 O.m. BARRETT 2002, 200; DE MOOR-VAN VUGT & VERMEULEN 1998, 86 e.v.; D’SA 1998, 388; GROUSSOT, 2006, 20; JANS e.a. 2002, V; USHER 1976, 359-374 en USHER 1998, 3-4.

5 De opinies van A-G ROEMER en A-G REISCHL in HvJ 1/73, *Westzucker*, *Jur.* 1973, 723 en HvJ 108/81, *Amylum (Isoglucose)*, *Jur.* 1982, 3107 zijn duidelijk ingegeven door de Duitse rechtspraak i.v.m. *Vertrauensschutz*.

6 Over het Europese recht in het algemeen: CARTOU e.a. 2004, 829 p.; DEHULLU 2009, 211 p.; DONY 2008, 690 p.; EIJSBOUTS e.a. 2010, 403 p.; LENAERTS & VAN NUFFEL 2003, 900 p. en VAN GERVEN 2005, 397 p.

Met de creatie van de interne markt – waarbij de belemmeringen voor de handel en de vrije concurrentie tussen de lidstaten geleidelijk aan werden weg-gewerkt – werd de invloed van het Europese recht op het nationale bestuursrecht betekenisvol. Nationale bestuursorganen werden steeds meer bij de totstandkoming, de implementatie en de handhaving van de Europese regels betrokken.<sup>7</sup> De Europese Unie beschikte niet over een eigen uitgebreid bestuursapparaat zodat in ruime mate op de nationale instanties werd gerekend om de Europese regels in het nationale recht uitwerking te laten hebben. Een goede werking van de Europese unie hing en hangt nog steeds samen met een goed functionerend nationaal bestuursrecht. Nationale wetgeving en bestuurspraktijk moeten worden aangepast aan de eisen die het primaire,<sup>8</sup> het secundaire<sup>9</sup> en het ongeschreven<sup>10</sup> Unierecht stellen. Vaak zijn nationale voorschriften ter uitvoering van de Europese bepalingen noodzakelijk; tevens moeten geregeld voorzieningen betreffende de aanwijzing van de bevoegde organen en de controle op de uitvoering worden genomen, en zijn voorschriften betreffende rechtshandhaving en rechtsbescherming vereist. Verder in dit hoofdstuk zal duidelijk worden dat het Europese bestuur zeer vaak een aangelegenheid is van zowel de Europese instellingen als de lidstaten.

### *2.2.3 Wederzijdse beïnvloeding*

Er vindt niet alleen een wederzijdse beïnvloeding tussen het nationale en het Europese bestuursrecht plaats<sup>11</sup> maar tevens wordt onder invloed van het Europese bestuursrecht de wederzijdse beïnvloeding van de rechtsstelsels tussen de lidstaten onderling gestimuleerd.<sup>12</sup> Beginselen en regels komen via het Europese recht van de ene lidstaat in de rechtsorde van de andere lidstaten terecht.<sup>13</sup> Zo bijvoorbeeld is onder invloed van het Europese bestuursrecht de voorlopige rechtsbescherming tegen wettelijke maatregelen geïntroduceerd in het Engelse recht. Het Engelse proportionaliteitsbeginsel en het vertrouwensbeginsel zijn mede door het Europese recht bepaald.<sup>14</sup> De erkenning van een rechtszekerheidsbeginsel en een mogelijke erkenning van een vertrouwensbeginsel onder invloed van het Europese (bestuurs)recht in de Franse rechtsorde komt in hoofdstuk 7 van dit proefschrift aan bod. De nationale bestuursrechtelijke standaarden, regels en beginselen kunnen dan onder invloed van het Europese recht transformeren en nieuwe tradities kunnen worden ontwikkeld die afwijken van de initiële tradities van de lidstaten.<sup>15</sup>

---

7 DE MOOR VAN VUGT & MORTELMANS 1993, 2-17.

8 Verdragsrecht.

9 Verordeningen, richtlijnen en besluiten.

10 Algemene Europese rechtsbeginselen.

11 SCHWARZE 1996, 14.

12 Bv. vrij verkeer van goederen en erkenning van diploma's.

13 KAPTEYN 1993, 214-215 en SCHWARZE 1991, 3-19.

14 CRAIG 1996, 289-312 en JANS e.a. 2007, 144 en 184.

15 STEYGER 2002, 35 p., die het gedrag van de Nederlandse Ministers aanhaalt bij de ESF-affaire, zie 6.7.1.

#### 2.2.4 *Ius commune*

Een *ius commune* vertrekt van het uitgangspunt dat rechtssystemen die er op het eerste zicht zeer divers uitzien, geconstrueerd zijn rond bepaalde gemeenschappelijke beginselen.<sup>16</sup> Iedere lidstaat heeft een eigen bestuursrecht dat het resultaat is van een historische ontwikkeling, een cultuur, tradities en gewoontes. Om die redenen zijn er duidelijke verschillen vast te stellen op het vlak van onder meer de bestuurlijke organisatie, de organisatie van de (bestuurs)rechtspraak, de regels inzake aansprakelijkheid en handhaving, de algemene rechtsbeginselen, enz. Desondanks zijn er bepaalde gemeenschappelijke beginselen, karakteristieken en uitgangspunten die door rechtsvergelijking kunnen worden ontdekt. Het Europese recht dat hoofdzakelijk aan de hand van het bestuursrecht van de lidstaten wordt ten uitvoer gelegd, stimuleert die rechtsvergelijking. De Europese en de nationale bestuursorganen en rechters van de verschillende lidstaten moeten samenwerken om het Europese recht ten uitvoer te leggen en dat moedigt de vergelijking aan tussen de soms uiteenlopende oplossingen en benaderingen van de diverse lidstaten. Een *ius commune*<sup>17</sup> – dat uitgaat van een geïntegreerde benadering van het recht – is in die zin gekoppeld aan een Europese integratie.<sup>18</sup>

Europa maakt gebruik van het nationale recht van de lidstaten om in bepaalde domeinen een beperkte harmonisatie van het materiële recht door te voeren. Het Europese project beschikt (in de huidige fase) echter niet over een algemene (verdrags)grondslag om de algemene delen van het bestuursrecht te harmoniseren en te uniformiseren.<sup>19</sup> Harmonisatie kan wel op specifieke terreinen door middel van secundaire regelgeving als dit noodzakelijk is om te voldoen aan specifieke behoeften zoals bijvoorbeeld in de domeinen van douane en aanbesteding. Afgezien van het feit dat Europa niet bevoegd is voor een harmonisering van het algemene bestuursrecht lijkt er ook geen draagvlak te zijn bij de lidstaten voor een dergelijke harmonisering over de ganse lijn (denk bijvoorbeeld aan de mislukking van een Europese Grondwet, zie 3.5.1.2).<sup>20</sup>

Het voorgaande is echter niet onverenigbaar met een vast te stellen evolutie inzake het spontaan naar elkaar toegroeien van het bestuursrecht van de diverse lidstaten onder invloed van het Europese recht. Zoals gezien gebruikt het EU-recht beginselen, uitgangspunten van één of meerdere lidstaten die dan worden aangepast aan de Europese noden en doelstellingen en dan op hun beurt terugreizen naar de lidstaten.<sup>21</sup> De rechtspraak van het Hof van Justitie speelt in dit proces een belangrijke rol. De nationale bestuursorganen en rechters zijn immers in hun handelen binnen de werkingssfeer van het Europese recht (zie 3.3) gebonden aan

16 Bv. FAURE e.a. 2002, 308 p.

17 CARANTA 1995, 702-726; SCHWARZE 1991, 3-19; VAN GERVEN 1995, 679-702; WIDDERSHOVEN 1996, 97-200.

18 MORTELMANS 1996, 142.

19 ELIANTONIO 2009, 287-311.

20 JANS e.a. 2007, 366.

21 KOOPMANS 1991b, 58.

de door het Hof van Justitie ontwikkelde beginselen zoals het beginsel van de rechten van de verdediging, het gelijkheidsbeginsel, enz. Automatisch grijpt er een europeanisering van het nationale recht plaats en worden de lidstatelijke verschillen in zekere mate afgevlakt. Op die wijze groeit – weliswaar langzaam – een algemeen deel Europees bestuursrecht dat eisen zou kunnen stellen aan de verschillende deelgebieden van het bestuursrecht van de lidstaten dat wordt gebruikt voor de uitvoering en toepassing van het Europese recht.<sup>22</sup>

De vrijwillige toepassing door de lidstaten van de Europese beginselen en regels in louter nationale zaken – dus buiten het toepassingsgebied van het Europese recht – zou de ontwikkeling van een *ius commune* kunnen versnellen (zogenaamde ‘vrijwillige adoptie’ of ‘harmonisatie’). Een voorbeeld van vrijwillige adoptie is een verregaande afstemming van het nationale mededingingsrecht in België en Nederland op het Europese mededingingsrecht.<sup>23</sup>

### 2.3 ‘Europees bestuursrecht’: een proeve van begripsbenadering

Het Europese vertrouwensbeginsel dat in hoofdstuk 4 wordt behandeld, is ingebed in een Europees bestuursrecht. Hieronder wordt getracht het Europese bestuursrecht te omschrijven. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de aspecten die onder een rechtsdomein Europees bestuursrecht kunnen worden begrepen. Een belangrijk aspect van het Europese bestuursrecht – namelijk de categorie Europese algemene rechtsbeginselen – komt in een volgend hoofdstuk aan bod.

#### 2.3.1 Definitie

De Duitser SCHWARZE wordt – met zijn tweedelig werk *Europäisches Verwaltungsrecht* van 1988<sup>24</sup> – door vele auteurs<sup>25</sup> als de grondlegger van het begrip ‘Europees bestuursrecht’ beschouwd. In Nederland zijn sinds het begin van de jaren negentig verschillende studies aan het concept ‘Europees bestuursrecht’ gewijd.<sup>26</sup> Ook in Frankrijk wordt ondertussen de nodige aandacht aan dit vakgebied besteed.<sup>27</sup>

In de Europese rechtsleer zijn verschillende pogingen ondernomen om dit begrip te definiëren. Er wordt niet steeds een eenduidige invulling aan dit

---

22 Zie ook SCHELTEMA 1996, 367-370.

23 MORTELMANS 2000, 30-32.

24 SCHWARZE 1988, 1500 p. (Engelse vertaling: SCHWARZE 1992, 1547 p.). Zie tevens SCHWARZE 1993, 235-245.

25 Bv. DE MOOR-VAN VUGT & VERMEULEN 1998, 2 en JANS e.a. 2002, 22.

26 Zo bestaat er sinds 1990 in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht een aparte ‘Kroniek Europees bestuursrecht’ die bijdraagt tot de verdere ontwikkeling van het rechtsgebied: DE MOOR-VAN VUGT 1990, 243-255 en de NTB-Special ‘Europees bestuursrecht’ van 1993 (DE MOOR-VAN VUGT & MORTELMANS 1993, 2-17). Bv. ook DE MOOR-VAN VUGT & VERMEULEN 1998, 174 p.; JANS e.a. 2002, 478 p.; JANS e.a. 2007, 418 p. en MORTELMANS 1996, 125-143.

27 O.m. AUBY & DUTHEIL DE LA ROCHERE 2007a, 1122 p.

begrip gegeven.<sup>28</sup> Doorgaans wordt onder Europees bestuursrecht het recht van de Europese Unie dat als bestuursrecht wordt beschouwd<sup>29</sup> en het bestuursrecht van de lidstaten dat wordt gebruikt om het Europese recht uit te voeren, begrepen.<sup>30</sup> Er zijn echter ook auteurs die het recht van de Raad van Europa – EVRM en EHRM – onder dit begrip plaatsen.<sup>31</sup> Volgens SCHLOSSELS en ZIJLSTRA bijvoorbeeld moet onder Europees bestuursrecht worden verstaan: het bestuursrecht dat verband houdt met de Europese Unie. Ten eerste slaat dit op het recht dat geldt tussen de Unie-instellingen en de lidstaten en de Europese rechtsonderhorigen. Op de tweede plaats betreft het regels en beginselen van Unierecht die het bestuursrecht van de lidstaten ‘inkleuren, modificeren of ter zijde stellen.’ Ten derde kan onder het begrip worden begrepen: het geheel van gemeenschappelijke eigenschappen en beginselen van het nationale bestuursrecht van de lidstaten die kunnen worden ontdekt door een intense rechtsvergelijking en een *ius commune* vormen. Daarnaast valt volgens de auteurs onder het Europese bestuursrecht de invloed van het EVRM op het bestuursrecht van de lidstaten, die groot blijkt te zijn maar anders is dan het supranationale Unierecht en voornamelijk de bescherming van grondrechten betreft.<sup>32</sup>

JANS e.a.<sup>33</sup> stellen dat Europees bestuursrecht zich bezighoudt met ‘de uitvoering in ruime zin van gemeenschapsrecht.’ Die uitvoering vindt plaats in een samenwerkingsverband tussen de instellingen of bestuursorganen op het Europese en het nationale niveau. Dit vakgebied bestudeert zowel de Europese als de nationale component van een gedeelde tenuitvoerlegging van het Europese recht. In de eerste plaats is dit het ‘intern’ Europese recht, in het bijzonder het bestuursrecht van de ‘Europese Gemeenschap’. In de tweede plaats is er de nationale component, in het bijzonder de studie van de mate waarin en de wijze waarop het nationale (bestuurs)recht wordt beïnvloed door het Europese recht door het feit dat het wordt ingezet voor de tenuitvoerlegging van dit laatste.<sup>34</sup>

In lijn met JANS e.a. en bruikbaar voor dit proefschrift kan het Europese bestuursrecht beknopt als volgt worden omschreven: Europees bestuursrecht is het bestuursrecht op het niveau van de Europese Unie enerzijds en het bestuursrecht op nationaal niveau dat wordt gebruikt voor de uitvoering en de toepassing van het Unierecht in de lidstaten anderzijds. Het Europese bestuursrecht heeft een

28 Bv. DE MOOR-VAN VUGT 1990, 244; DE MOOR-VAN VUGT & VERMEULEN 1998, 4; JANS e.a. 2002, 25 en JANS e.a. 2007, 7; SCHWARZE 2006, cxiii.

29 Bv. CRAIG 2006, 888 p.

30 Bv. AUBY & DUTHEIL DE LA ROCHERE 2007b, 375 en 385.

31 BIRKINSLAW 2003, 3-4 en 23. Ook BARKHUYSEN verstaat o.m. onder het Europese bestuursrecht niet alleen de impact van het recht van de Europese Unie maar ook het recht van het EVRM en de daarmee gepaard gaande rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg op het nationale bestuursrecht. Dit kan onder meer worden afgeleid uit BARKHUYSEN 2004, 7-113.

32 SCHLOSSELS & ZIJLSTRA 2010, 108-109.

33 JANS e.a. 2002, 25 en JANS e.a. 2007, 7.

34 JANS e.a. 2007, 7.



aantal consequenties zoals de wederzijdse wisselwerking en beïnvloeding tussen het Unierecht en het recht van de lidstaten, de *spill over* van het Unierecht in louter nationale zaken (vrijwillige adoptie) en de ontwikkeling van een *ius commune* in de vorm van een aantal gemeenschappelijke beginselen en uitgangspunten in de lidstaten. Het EVRM en de rechtspraak van het EHRM blijven buiten beschouwing voor zover dit recht niet wordt toegepast binnen de context van de uitvoering van het recht van de Unie. Met andere woorden voor zover het recht van de Raad van Europa een rol speelt voor de uitvoering van het Unierecht valt het onder Europees bestuursrecht. De toepassing van het EVRM buiten de context van de tenuitvoerlegging van het Unierecht wordt hier niet beschouwd als Europees bestuursrecht.

### 2.3.2 Aspecten

Onder meer de volgende aspecten kunnen in het rechtsdomein ‘Europees bestuursrecht’ in het kader van de Europese Unie aan bod komen:<sup>35</sup>

- De leidende beginselen die de relatie tussen het Europese recht en het nationale bestuursrecht beheersen, in het bijzonder het voorrangsbeginsel, de doorwerking van het Europese recht (*i.e.* rechtstreekse werking en Unieconforme uitleg), het beginsel van Unietrouw, het beginsel van de effectieve rechtsbescherming, het beginsel van de bevoegdheidstoedeling, het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.
- De relatie tussen de Europese instellingen respectievelijk de nationale overheden bij de uitvoering van het Europese recht, enerzijds, en de onderdanen van de Europese Unie, anderzijds.
- De verhouding tussen de EU-instellingen en de nationale overheidsorganen en de conflicten die daarbij kunnen rijzen met name enerzijds bij de organisatie van de Europese bestuurstaken op Europees en lidstatelijk niveau en anderzijds bij de uitvaardiging van besluiten door de Europese instellingen die impact kunnen hebben op het nationale bestuursrecht.
- De Europese algemene rechtsbeginselen en hun relatie tot de nationale beginselen van behoorlijk bestuur.
- De rechtsbescherming op Europees en nationaal niveau met betrekking tot aan het Europese recht ontleende rechten<sup>36</sup> (effectieve toegang tot een rechter en een daadwerkelijk remediëren van schendingen van het Europese recht).<sup>37</sup>

---

35 De hierna volgende indeling is hoofdzakelijk door de Nederlandse rechtsleer geïnspireerd: DE MOOR-VAN VUGT & VERMEULEN 1998, 8 en JANS, e.a. 2007, 7-9.

36 O.m. HIRSCH BALLIN 2004, 265-266; JANS 2005, 28 p.; MEIJ 1993, 75-87; TEMPLE LANG 1997, 3-18 en WIDDERSHOVEN 2004, 530-540.

37 HvJ C-6/90 en C-9/90, Francovich en Bonifaci, *Jur.* 1991, I-5357; HvJ C-97/91, Oleificio Borelli, *Jur.* 1992, I-6313 en HvJ C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur en Factortame, *Jur.* 1996, I-1029. Zie bijvoorbeeld in verband met de tenuitvoerlegging van onverenigbare staatssteun door de Belgische overheid in strijd met het in artikel 93, derde lid, laatste zin, EG-verdrag (huidig artikel 108, § 3 VWEU) neergelegde rechtstreeks

- De niet-contractuele aansprakelijkheid voor handelingen van de Europese instellingen en de nationale organen bij de toepassing en de uitvoering van het Europese recht.<sup>38</sup>
- De handhaving van het Europese recht.<sup>39</sup>
- De mogelijke totstandkoming van een *ius commune*, een gemeenschappelijk Europees bestuursrecht.

De dynamische algemene rechtsbeginselen die een sleutelfunctie vervullen in de Europese rechtsontwikkeling komen in een volgend hoofdstuk aan bod. In dit hoofdstuk worden de mijlpaalbeginselen zoals voorrang, Unietrouw, enz. behandeld. Vooraleer daar toe te komen wordt de Europese rechtsorde beschreven waarbij de Europese instellingen, organen en instanties<sup>40</sup> nauw moeten samenwerken met de nationale organen om het Europese recht ten uitvoer te leggen in het licht van de vooropgestelde EU-doelstellingen. De overige aspecten van een Europees bestuursrecht zoals rechtsbescherming en (bestuurs)aansprakelijkheid worden niet in detail behandeld maar duiken – al dan niet expliciet – in de diverse hoofdstukken van dit proefschrift op (bijvoorbeeld beginsel van effectieve rechtsbescherming).

## 2.4 De Europese rechtsorde

De Europese rechtsorde is een geïntegreerde, samengestelde en autonome rechtsorde.<sup>41</sup> Op elk van de voormelde aspecten wordt hierna ingegaan.

---

werkende verbod (van tenuitvoerlegging zolang de Commissie geen beschikking heeft vastgesteld) en het recht van de rechtsonderhorige om zich tot de nationale rechter te wenden met het oog op het bieden van rechtsbescherming: HvJ C-17/91, Lornoy, *Jur.* 1992, I-6523 en HvJ C-114/91, Claeys, *Jur.* 1992, I-6559.

38 O.m. HvJ 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, *Jur.* 1971, 975 en de aangehaalde principearresten Francovich en Brasserie du Pêcheur en Factortame. Lees hierover bv. HEUKELS & MCDONNEL 1997, 1-9 en HEUKELS 1992, 317-347. De Europese rechter is enkel bevoegd te oordelen over de aansprakelijkheidsvordering tegen de EU-instellingen, terwijl de aansprakelijkheidsvorderingen voor schade veroorzaakt door nationale instanties wegens schendingen van EU-recht aan de nationale rechter moeten worden voorgelegd: zie Ger. T-571/93, Lefebvre e.a., *Jur.* 1995, II-2379 (betreft een zaak waarin een vennootschap naar Belgisch recht betrokken was). Lees o.m. ook VAN GERVEN 1996, 507-544.

39 Hieromtrent o.m. DE MOOR-VAN VUGT 1993, 83-105; JANS e.a. 2002, 225-243; VAN DEN BOSCHE 1996, 371-398 en WIDDERSHOVEN 1993, 47-59.

40 Hierna aangeduid onder de gemene noemer ‘instellingen’ of ‘organen’. De instellingen zijn neergelegd in artikel 13 VEU (Europees Parlement, Europese Raad, Raad, Europese Commissie, Hof van Justitie van de EU, Europese Centrale Bank en Rekenkamer). Onder organen en instanties vallen alle lichamen die door de EU-verdragen of door secundair recht in het leven geroepen zijn. Zie ook Toelichting bij artikel 51 van het Handvest van de grondrechten, *Pb. C.* 14 december 2007, afl. 303, 02.

41 PRECHAL 2006, 31 p.

#### 2.4.1 *Geïntegreerde rechtsorde*

De Europese Unie is in de eerste plaats een ‘rechtsorde’. Het Europese recht regelt de betrekkingen tussen de EU-instellingen onderling, tussen de lidstaten en de Europese instellingen en de verhoudingen tussen de Europese organen/nationale organen en de EU-rechtsonderhorigen. Die betrekkingen worden dus niet door internationaalrechtelijke regels beheerst maar door eigen Europese regels. De Europese Unie beschikt over een eigen institutioneel apparaat met wetgevende bevoegdheden en bestuursbevoegdheden en eigen rechtscolleges. De lidstaten hebben ermee ingestemd een deel van hun soevereiniteit in te leveren ten voordele van de Europese constructie en dit op een steeds ruimer terrein. In de Europese rechtsorde is het recht een instrument van de Europese overheid maar biedt het tegelijkertijd voor de rechtsonderhorigen waarborgen tegen die overheid.<sup>42</sup> Naast de lidstaten kunnen ook aan burgers rechtstreeks rechten worden verleend en/of plichten worden opgelegd. Aldus zijn zowel de lidstaten als de particulieren gebonden aan de regels van die rechtsorde.

De Europese rechtsorde is ‘geïntegreerd’ in de zin dat het Europese recht en het nationale recht met elkaar zijn verweven tot een samenhangend geheel.<sup>43</sup> Nieuwe institutionele structuren zijn opgericht om bepaalde integratiedoelstellingen te realiseren. Het integratieproces heeft ertoe geleid dat de Europese Economische Gemeenschap, de Europese Gemeenschap en vervolgens de Europese Unie veel meer geworden is dan een loutere economische organisatie. Naast economische doelstellingen worden ook sociale, culturele, politieke, rechtsstatelijke e.a. doelstellingen gerealiseerd. Bijgevolg heeft de Europese rechtsorde met beperkte draagwijdte zich ontpopt tot een politieke en een semi-constitutionele rechtsorde.<sup>44</sup> Voornaamste instrumenten van de Europese integratie zijn onder meer de verdragsvrijheden, de Europese grondrechten, het burgerschap van de Europese Unie en het mededingingsrecht.<sup>45</sup>

#### 2.4.2 *Autonome rechtsorde*

De Europese rechtsorde is autonoom in de zin dat die rechtsorde een zelfstandige positie inneemt ten opzichte van zowel het internationale recht als het recht van de lidstaten.<sup>46</sup> De wijze van totstandkoming van het Europese recht, de interpretatie, de gelding en de toepassing ervan worden exclusief door autonome regels van de Europese rechtsorde bepaald. De lidstaten hebben in beginsel ook geen zeggenschap meer over of en onder welke voorwaarden het Europese recht in hun nationale recht doorwerkt.<sup>47</sup> Het Hof van Justitie heeft het bestaan van een

---

42 Cf. HvJ 26/62, Van Gend en Loos, *Jur.* 1963, 1. PRECHAL 2006, 4.

43 WIDDERSHOVEN 1996, 99-200.

44 PRECHAL 2006, 4.

45 Over de Europese integratie: CURTIN, e.a. 2006, 200 p.

46 BARENTS 2000, 365.

47 Over de doorwerking van het EU-recht in de Belgische rechtsorde: VAN NUFFEL 2005, 2-22.

eigen Europese autonome rechtsorde erkend en heeft tot taak het Europese recht uit te leggen en toe te passen.<sup>48</sup> In het kader van dergelijke rechtsorde heeft het Hof de belangrijke leerstukken van voorrang en directe werking kunnen ontwikkelen (zie 2.4.6.1) waardoor (een deel van) het Europese recht ‘commuun intern recht in de lidstaten’ is geworden.<sup>49</sup> Ten gevolge van het autonome karakter van het Europese recht is het territoriale monopolie van een lidstaat met betrekking tot de rechtsvinding en rechtsvorming op eenzijdige wijze doorbroken. Immers, het Europese recht bepaalt zelf zijn werkingssfeer en inhoud zonder dat relevant is wat het nationale recht – inclusief de nationale Gronwet – ter zake stipuleert. Dit betekent echter niet dat geen botsingen tussen het Europese recht en het nationale recht kunnen voorkomen. Om conflicten te vermijden of op te lossen zijn mijlpaalbeginselen zoals voorrang, directe werking, Unieconforme interpretatie, bevoegdheidstoedeling, subsidiariteit, evenredigheid en Unietrouw gecreëerd waarop later in dit hoofdstuk dieper wordt ingegaan (zie 2.4.6).

### 2.4.3 *Samengestelde rechtsorde*

De rechtsorde binnen de Europese Unie is een samengestelde rechtsorde<sup>50</sup> waarbij de componenten van die rechtsorde – de Europese instellingen en de lidstaten – loyaal moeten samenwerken om te komen tot een effectieve doorwerking van het Europese recht. De implementatie en de toepassing van het Unierecht vindt plaats door de samenwerking van de Europese en nationale (bestuurs)organen. Doorgaans bevatten noch de verdragen noch de secundaire EU-regelgeving afdoende bestuursrechtelijke regels. In dit kader kan een onderscheid worden gemaakt tussen direct en indirect bestuur. In geval van direct bestuur gaan de Europese overheden het Europese recht zelf afdwingen en dit volgens een uniforme procedure. Enkel in welbepaalde domeinen is sprake van direct bestuur zoals in het mededingingsrecht en de regels die het statuut van de ambtenaren van de Unie regelen. Doorgaans is er sprake van indirect bestuur waarbij de nationale overheden hun eigen bestuursrecht gebruiken ter uitvoering en toepassing van het Europese recht dat uiteraard kan verschillen van lidstaat tot lidstaat (zie 2.4.5.2).<sup>51</sup> Het bestuursapparaat van de Europese Unie is immers te beperkt om de integrale uitvoering en toepassing van het Europese recht te waarborgen.

Samengesteld bestuur impliceert dat de Europese instellingen algemene regels (verordeningen en richtlijnen) en individuele besluiten (gericht tot lidstaten en soms tot specifieke individuen) uitvaardigen die dan worden omgezet en toegepast door de nationale bestuursorganen, daarbij gebruik makend van hun eigen

48 HvJ 26/62, Van Gend en Loos, *Jur.* 2963, 1: het Unierecht spruit voort uit een autonome bron en bepaalt uit eigen hoofde wat zijn werking in de nationale rechtsorde is.

49 KAPTEYN & VERLOREN VAN THEMAAT 2003, 54 en PRECHAL 2006, 3.

50 Doorgaans wordt het begrip ‘gedeelde’ gebruikt maar in dit proefschrift wordt de voorkeur gegeven aan ‘samengestelde’ omdat de term ‘gedeeld’ tot de misvatting zou kunnen leiden dat het gaat om ‘verdeeld’. Vgl. BESSELINK 2007, 22 p.

51 SCHWARZE 1996, 20.

nationale regelgevende en bestuurlijke organisatie en nationaal (bestuurs)recht.<sup>52</sup> Het volstaat bijgevolg niet slechts aandacht te besteden aan het bestuursrecht op één niveau: zowel het bestuursrecht op het Europese als het nationale niveau moet in kaart worden gebracht opdat een volledig beeld kan worden verkregen van hoe de Europese rechtsorde wordt bestuurd. De verdeling van de Europese bevoegdheden vloeit voort uit het Europese recht zelf; de vraag of een bepaalde bevoegdheid aan de lidstaten toebehoort en wat de werkingssfeer daarvan is ten opzichte van het Europese recht, wordt exclusief bepaald door het Unierecht.<sup>53</sup>

#### 2.4.4 Europese context

##### 2.4.4.1 Europese component van een Europees bestuursrecht

De Europese component van een Europees bestuursrecht behelst het bestuursrecht van de Europese Unie zelf, in het bijzonder het bestuursrecht vervat in de Europese verdragen,<sup>54</sup> in regelgevende instrumenten uitgevaardigd door de EU-instellingen (verordeningen, richtlijnen, enz.)<sup>55</sup> en in de rechtspraak van het Hof van Justitie.<sup>56</sup> Het omvat naast inhoudelijke en procedurele voorschriften betreffende het optreden van de Europese bestuursorganen ook (meer of minder secure) voorschriften – voornamelijk vervat in richtlijnen en verordeningen – omtrent wat de lidstaten op een specifiek terrein moeten bereiken.<sup>57</sup> Daar de Unie-instellingen steeds meer bestuurstaken toebedeeld krijgen en de institutionele structuur onder meer daardoor ook steeds complexer is geworden, ontwikkelt het bestuursrecht binnen het Unierecht zich tot een apart specialisme.<sup>58</sup> Dit recht is bepalend geworden voor het materiële recht op een toenemend aantal beleidsterreinen en

---

52 O.m. BRIDGE 1984, 28-42 en MEIJ 1993, 75-87.

53 WIDDERSHOVEN 2002, 259-306.

54 Cf. de essentiële beginselen betreffende de rechtsbescherming.

55 Secundair Unierecht dekt een aantal specifieke domeinen zoals landbouw en mededinging die behoren tot de kern van de Europese activiteiten.

56 De rechtspraak van het Hof van Justitie is van groot belang voor het bestuursrecht. Vaak bevatten de verdragen slechts een kader en worden specifieke vragen beantwoord door het Hof van Justitie. Het Hof ontdekt en ontwikkelt beginselen (bv. rechtszekerheidsbeginsel), creëert een systeem van gespecialiseerde en gedetailleerde individuele regels (bv. confidentialiteit briefwisseling advocaten) en neemt soms institutionele begrippen – via de rechtsvergelijkende methode – uit de nationale rechtsordes over (zoals de ombudsman).

57 SCHELTEMA 1996, 365.

58 Artikel 13 VEU bepaalt dat de taken die aan de Europese Unie zijn opgedragen, worden verzekerd door het Europees parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank en de Rekenkamer. Elke instelling moet handelen binnen de grenzen van haar bevoegdheden die haar door het verdrag zijn toegekend met inachtneming van het institutionele evenwicht, d.w.z. dat zij hun bevoegdheden niet zodanig mogen uitoefenen dat de bevoegdheden van de andere instellingen in het gedrang komen. PRECHAL 1991, 218-227.

heeft voorrang op het nationale recht.<sup>59</sup> De rechtspraak van het Hof van Justitie speelt hierbij een uiterst belangrijke rol. Het Hof heeft door middel van zijn *case law* een breed vertakt systeem van Europees bestuursrecht uitgebouwd mede op basis van de algemene rechtsbeginselen gemeen aan het recht van de lidstaten. Zo bijvoorbeeld draagt zijn rechtspraak over de algemene beginselen van Europees recht (de rechten van verdediging, het proportionaliteitsbeginsel, enz.) bij tot een optimalere rechtmatigheidscontrole op de uitoefening van de discretionaire bevoegdheden van de Europese instellingen.<sup>60</sup>

#### 2.4.4.2 Bestuursbevoegdheden van de Europese instellingen

Verscheidene Europese instellingen<sup>61</sup> hebben in de Europese rechtsorde bestuursbevoegdheden zoals de Europese Raad, de Raad van Ministers en de Europese Commissie. Tevens zijn er allerhande Europese agentschappen die bestuursbevoegdheden hebben. Die laatste zijn entiteiten gecreëerd door de Europese wetgever en zijn belast met de uitvoering van regelingen voor specifieke sectoren van de interne markt of van beleid gekoppeld aan de interne markt.<sup>62</sup> De coördinatie van de werkzaamheden van de agentschappen gebeurt door het gecentraliseerde EU-bestuur en de nationale overheden.<sup>63</sup>

De Europese Unie heeft geen algemene maar een specifieke bevoegdheid en kan zijn bevoegdheden enkel uitoefenen in zoverre de Unieverdragen daartoe een expliciete rechtsgrond bevatten en dan nog slechts binnen de doelstellingen zoals die in de verdragen zijn vooropgesteld.<sup>64</sup> Het beginsel van de bevoegdheidstoedeling is onder meer gecodificeerd in artikel 5, § 1, VEU (oud artikel 5, § 1, EG, zie 2.4.6.3). Het Hof van Justitie is vrij strikt in zijn beoordeling omtrent de vraag of er een rechtsgrond voor het Europese optreden kan worden gevonden in de verdragen.<sup>65</sup> Zodra er een grond kan worden aangewezen, is het Hof vrij flexibel in zijn interpretatie; zo aanvaardt het Hof de leer van de impliciete bevoegdheden. Die leer houdt in dat in het geval dat de Unieverdragen expliciet een bepaalde bevoegdheid toekennen aan de Unie, de Europese instellingen ook bevoegdheden kunnen uitoefenen die hen niet uitdrukkelijk zijn toegewezen voor zover dat noodzakelijk is voor de effectieve toepassing van de expliciet toegewe-

59 WIDDERSHOVEN e.a. 2007, VI.

60 O.m. BARENTS & BRINKHORST 2006, 221-229.

61 Opgesomd in artikel 13 VEU.

62 Europees milieuagentschap.

63 CHITI 2007, 267.

64 Een 'stelsel van specifieke attributie van bevoegdheden': DE MOOR-VAN VUGT & VERMEULEN 1998, 10. Aldus ook BARENTS 1993, 5-29 en MERTENS DE WILMARS 1962, 669.

65 Bv. HvJ C-106/96, VK v. Commissie, *Jur.* 1998, I-2729: voor een beslissing tot het toekennen van een subsidie moet een rechtsbasis zijn terug te vinden in het verdrag en volstaat het bestaan van een budget niet.

zen bevoegdheid.<sup>66</sup> Met het oog op de uitoefening van de bestuursbevoegdheden staan verschillende regelgevende instrumenten ter beschikking van de Europese instellingen: de Unieverdragen, verordeningen, richtlijnen, besluiten en een aantal *soft law* instrumenten.<sup>67</sup>

#### 2.4.4.3 Uitvoeringshandelingen in de Europese rechtsorde

Het bestuursrecht van de Europese Unie kan worden omschreven als alle recht dat niet uit wetgevende handelingen maar uit de uitvoering van het Europese recht voortvloeit. De EU berust echter niet op de klassieke visie van de lidstaten namelijk scheiding van wetgevende en uitvoerende macht. Het is dan ook minder belangrijk te weten welke EU-instelling over uitvoerende macht beschikt maar wel of die uitvoerende macht bij de lidstaten dan wel bij de Europese instellingen ligt. Tot voor het Verdrag van Lissabon was op Europees niveau niet steeds duidelijk of een handeling wetgevend dan wel uitvoerend was. Twee redenen liggen daaraan ten grondslag, enerzijds een formele en anderzijds een organieke. De organieke reden is dat de EU-organen zich niet gemakkelijk laten plaatsen in een indeling van uitvoerend dan wel wetgevend orgaan. Zo is de Europese Raad niet louter een wetgevend orgaan, is ook de Raad van Ministers zowel wetgevend als uitvoerend en is de Commissie een uitvoerend orgaan maar participeert het tegelijkertijd in het wetgevingsproces. De Commissie had slechts uitvoeringsbevoegdheden voor zover die door de Europese Raad (hierna Raad) aan de Commissie waren gedelegeerd. De uitvoerende macht kwam aldus aan de Raad toe (oud art. 155 EG). De formele reden is dat de handelingen van de Europese instellingen soms moeilijk zijn te bestempelen als wetgevings- dan wel uitvoeringshandeling.<sup>68</sup> Het Hof van Justitie hanteert een criterium van rechtsbasis, in het bijzonder wordt een onderscheid gemaakt tussen basishandelingen die zijn genomen in toepassing van de verdragen en uitvoeringshandelingen die worden genomen met het oog op het toepassen van die basishandelingen.<sup>69</sup> Een uitvoeringshandeling vindt zijn grondslag dus niet in de verdragen maar in een andere EU-handeling. Dit criterium is echter niet voldoende daar de bevoegdheid tot uitvoering zou kunnen gaan over alle elementen van een EU-verordening aangezien geen onderscheid wordt gemaakt tussen een wetgevende en een uitvoerende macht.<sup>70</sup>

---

66 Bv. HvJ C-240/90, Duitsland v. Commissie (Sheepmeat), *Jur.* 1992, I-5383. WIDDERSHOVEN 2002, 264.

67 Het betreft dan o.m. aanbevelingen, algemene actieprogramma's, meerjarige kaderprogramma's, resoluties, verklaringen, enz. die *in se* geen bindend karakter hebben maar toch relevant kunnen zijn bijvoorbeeld bij de interpretatie van Unieregels. Met betrekking tot aanbevelingen, zie bv. HvJ C-322/88, Grimaldi, *Jur.* 1989, 4407. SENDEN 2004, 533 p.

68 AUBY & DUTHEIL DE LA ROCHERE 2007b, 376.

69 In beide gevallen kan het gaan om verordeningen. Zie HvJ 25/70, Köster, *Jur.* 1970, 1161 en HvJ 30/70, Scheer, *Jur.* 1970, 1197.

70 AUBY & DUTHEIL DE LA ROCHERE, 2007a, 29.



De artikelen 145 en 155 EG maakten een onderscheid tussen voorschriften die van wezenlijk belang zijn voor de te regelen materie die enkel door de Raad kunnen worden vastgesteld (wetgevingshandeling) en voorschriften waarvan de vaststelling, daar zij slechts uitvoerend van aard zijn, aan de Commissie kunnen worden overgedragen. De wetgevingshandeling kan uiteraard ook meer regelen dan alleen de essentiële elementen zodat geen enkele ruimte wordt gelaten voor de uitvoeringsmaatregelen. Het Hof van Justitie vatte het begrip ‘van wezenlijk belang’ zeer restrictief op. Zo stelde het Hof in een landbouwzaak<sup>71</sup> dat de kwalificatie van wezenlijk belang moet worden voorbehouden voor de bepalingen die de fundamentele doelstellingen van de Europese politiek beogen te verwezenlijken. Wanneer de uitvoeringsbevoegdheden niet worden uitgeoefend binnen de lijnen en de gedefinieerde procedures die door de wetgevingshandeling zijn vooropgesteld, kan het Hof van Justitie de uitvoeringsmaatregelen vernietigen.<sup>72</sup>

Het Verdrag van Lissabon maakt nu een uitdrukkelijk onderscheid tussen wetgevingshandelingen, uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen. De oude nomenclatuur uit de vorige Europese verdragen namelijk verordeningen, richtlijnen en besluiten (voorheen beschikkingen genoemd), aanbevelingen en adviezen wordt echter ook behouden.<sup>73</sup> Artikel 288 VWEU stelt – net zoals het oude artikel 249 EG – dat een verordening een algemene strekking heeft, bindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Een richtlijn is bindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor iedere lidstaat waarvoor ze bestemd is terwijl de lidstaten de vrijheid wordt gelaten de vorm en middelen te kiezen. Een besluit is bindend in al zijn onderdelen maar enkel voor de geadresseerden. Aanbevelingen en adviezen zijn geen bindende rechtsinstrumenten.

Artikel 289 VWEU legt de wetgevingshandelingen verdragsrechtelijk vast. Dit zijn rechtshandelingen die volgens een – gewone of bijzondere – wetgevingsprocedure zijn vastgesteld.<sup>74</sup> De wetgevende macht ligt bij het Europees parlement en de Raad. De gewone procedure is de medebeslissingsprocedure (artikel 289, § 1, VWEU) waarbij een verordening, een richtlijn of een besluit wordt genomen door het Europese Parlement samen met de Raad op voorstel van de Commissie (zie procedure artikel 294 VWEU). Voor de in de verdragen bepaalde specifieke gevallen<sup>75</sup> geldt een bijzondere wetgevingsprocedure waarbij een verordening, een richtlijn of een besluit wordt genomen door het Europese Parlement met deel-

71 HvJ C-240/90, Duitsland v. Commissie (Sheepmeat), *Jur.* 1992, I-5383.

72 HvJ C-159/96, Portugal v. Commissie, *Jur.* 1998, I-7379.

73 Die opsomming is echter niet exhaustief en bijvoorbeeld kaderprogramma's of actieprogramma's vullen die nomenclatuur aan. HOFMANN 2009, 482-505.

74 De vroegere terminologie die werd gebruikt met betrekking tot de derde pijler - namelijk 'wetten' en 'kaderwetten' - is afgeschaft.

75 Bv. artikel 64, § 3, VWEU: de Raad kan volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, met eenparigheid van stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement, maatregelen vaststellen die in het recht van de Unie een achteruitgang op het gebied van de liberalisering van het kapitaalverkeer naar of uit derde landen vormen.



name van de Raad of door de Raad met deelname van het Europese Parlement (artikel 289, § 2, VWEU).

Naast de wetgevingshandelingen bestaan er gedelegeerde handelingen. Artikel 290, § 1, VWEU bepaalt dat in een wetgevingshandeling aan de Commissie de bevoegdheid kan worden overgedragen niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen om bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling aan te vullen of te wijzigen (bijvoorbeeld technische normen). Een delegatie kan niet voor de essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling. De wetgevingshandeling moet expliciet de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie afbakenen (artikel 290, § 2, VWEU) en de voorwaarden vermelden waaraan de delegatie is onderworpen (artikel 290, § 2, VWEU). In de titel van de handeling moet ‘gedelegeerde’ worden toegevoegd.<sup>76</sup>

Ten slotte is er de laatste categorie van handelingen die voor dit werk van belang zijn en dat zijn de uitvoeringshandelingen. Artikel 291, § 1, VWEU herneemt de vroegere regel van artikel 10, eerste lid EG op grond waarvan de uitvoering van de Uniehandelingen bij de lidstaten ligt: ‘De lidstaten nemen alle maatregelen van intern recht die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie.’ *A contrario* hebben de EU-instellingen enkel bevoegdheden tot uitvoering als de verdragen hun die exclusief toekennen ten aanzien van een bepaalde materie (bijvoorbeeld artikel 108 VWEU Commissie ten aanzien van staatssteun). Er is nog een tweede uitzondering bepaald in artikel 291, § 2, VWEU, namelijk als het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de EU volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd. In dat geval zullen aan de Commissie of – in de bij de artikelen 24 en 26 VEU bepaalde gevallen – aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden toegekend worden.

Het vroegere artikel 202, 3<sup>e</sup> streepje EG bepaalde dat de Raad in de besluiten die hij nam aan de Commissie de bevoegdheid kon verlenen de regels die hij stelde uit te voeren en de voorwaarden kon bepalen waaraan de uitoefening van die bevoegdheden waren onderworpen. De voorwaarden moesten beantwoorden aan de regels en beginselen die door de Raad met eenparigheid van stemmen na de raadpleging van het Parlement (op voorstel van de Commissie) waren vastgesteld. De Raad kon zich ook het recht voorbehouden in bijzondere gevallen bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen.<sup>77</sup> Nu bepaalt artikel 291, § 3, VWEU dat het Europees Parlement en de Raad samen volgens de gewone

---

76 Doordat het Verdrag van Lissabon de oude nomenclatuur behoudt, is het onderscheid tussen wetgevings- en gedelegeerde handelingen vertroebeld. In het (nooit in werking getreden) Grondwettelijk Verdrag was het onderscheid veel eenvoudiger. De wetgevingshandelingen waren de ‘wetten’ en ‘kaderwetten’ en de gedelegeerde handelingen waren de ‘gedelegeerde Europese verordeningen’. Nu kunnen zowel richtlijnen, verordeningen als besluiten onder één van beide categorieën van handelingen vallen.

77 Artikel 1 van het Besluit 1999/468 EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (*Pb. L.* 17 juli 1999, afl. 184, 23-26) schrijft voor dat de Raad die keuze moet motiveren.

wetgevingsprocedure bij verordeningen vooraf de algemene voorschriften en beginselen vastleggen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren. De Raad heeft in twee gevallen zelf uitvoeringsbevoegdheden namelijk in het domein van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (artikel 24-26 VEU) en in gemotiveerde specifieke gevallen. In de titel van een handeling ter uitvoering wordt het bijvoeglijk naamwoord ‘uitvoerings-’ toegevoegd.

#### 2.4.5 Nationale context

##### 2.4.5.1 Nationale component van een Europees bestuursrecht

De nationale component van een Europees bestuursrecht betreft het nationale bestuursrecht dat wordt gebruikt voor de toepassing en de uitvoering van het Unierecht. Het nationale recht wordt bij die uitvoeringstaak door het Europese (bestuurs)recht beïnvloed; in het bijzonder stelt dit laatste bepaalde vereisten aan (de kwaliteit van) het nationale bestuursrecht in uitvoering van het Europese recht.<sup>78</sup> Zo geeft het Unierecht aan hoe de nationale organen op een specifiek gebied moeten handelen (beoordelingsmaatstaven) of worden Europese regels uitgevaardigd met betrekking tot een specifiek onderwerp of een welbepaalde sector (bijvoorbeeld aanbestedingsrichtlijn, dienstenrichtlijn) die evenwel ook het algemene deel van het bestuursrecht raken – bijvoorbeeld bestuurlijke procedureregels (respect voor de rechten van verdediging, openbaarheid), termijnen,... – en waaraan de nationale rechtsregels moeten worden aangepast. Die specifieke eisen gelden alleen voor het nationale terrein dat door de Europese regeling wordt bestreken (maar kan daardoor de eenheid van het nationale bestuursrecht verstoren).<sup>79</sup> Nationale bestuursorganen staan in voor (a) de vaststelling van regelgeving tot omzetting van richtlijnen en bepalingen voor de operationalisering van verordeningen (bijvoorbeeld aanwijzen uitvoeringsorganen, vaststellen uitvoeringsregels), (b) de tenuitvoerlegging van het Europese recht in een concreet geval en (c) ten slotte de handhaving ervan.<sup>80</sup> De lidstaten zijn verantwoordelijk voor een effectief systeem van rechtsbescherming zodat de Europese onderdanen miskenningen van Europees recht aan de orde kunnen stellen.<sup>81</sup>

Het nationaal ingekleurde bestuursrecht verschilt van lidstaat tot lidstaat maar desondanks die verscheidenheid heeft het bestuursrecht van de lidstaten

78 Bv. HvJ C-221/89, *Factortame* (II), *Jur.* 1991, I-3905 en HvJ C-208/90, *Emmott*, *Jur.* 1991, I-4269.

79 SCHELTEMA 1996 365.

80 Bv. HUYZER 1993, 17-28 en MORTELMANS 1993, 5-16.

81 Als bij de nationale rechter vragen rijzen omtrent de geldigheid of interpretatie van het Europese recht staat hem het systeem van de prejudiciële vraagstelling ter beschikking met het oog op het verzekeren van een uniforme toepassing van het Europese recht in de nationale rechtsordes (zie 2.4.6.2). Zie HvJ 244/80, *Foglia*, *Jur.* 1981, 3045. WIDDERSHOVEN e.a. 2007, XI. Betreffende de prejudiciële vraagstellingsprocedure bv. BARNARD & SHARPSTON 1997, 1113-1171.

onder meer onder invloed van het Unierecht vorm en inhoud gekregen rond welbepaalde denkbeelden en beginselen die in vrij grote mate met elkaar overeenstemmen. Er bestaat een aantal gemeenschappelijke grondvesten die ook in de Europese rechtsorde terug te vinden zijn,<sup>82</sup> zoals het legaliteitsbeginsel, rechtsbescherming en overheidsaansprakelijkheid.

#### 2.4.5.2 Bestuursbevoegdheden op nationaal niveau

Het EU-verdrag is doorgaans zwijgzaam over de vraag hoe en in welke mate de lidstaten bij de uitvoering en de toepassing van het Europese recht moeten worden betrokken. In het kader van de uitoefening van specifieke verdragsbevoegdheden is het aan de Europese Unie zelf te bepalen in welke mate de lidstaten een rol zullen spelen in het Europese bestuur. De Unie kan beslissen het bestuur zelf in handen te nemen of het bestuur geheel of gedeeltelijk uit handen te geven aan de nationale overheidsorganen.

Herhaald kan worden dat doorgaans de uitvoering en de toepassing van het Europese recht aan de lidstaten wordt opgedragen daar de Unie zelf geen goed uitgebouwd bestuursapparaat bezit dat geschikt is voor de tenuitvoerlegging van het Europese recht. Artikel 4, § 3, VEU (oud artikel 10 EG) moet hierbij steeds in het achterhoofd gehouden worden<sup>83</sup> op grond waarvan de lidstaten hun nationale recht moeten toepassen op de wijze en binnen de grenzen die de Europese regeling vooropstelt (beginsel van Unietrouw, zie 2.4.6.2). Concreet kunnen lidstaten zijn gehouden Europese rechtsregels toe te passen in individuele gevallen (bijvoorbeeld douane-aangelegenheden) of moeten zij zelf nog algemene toepassingsregels uitvaardigen (o.m. inzake milieu).<sup>84</sup> Het Europese recht kan desgevallend zelf voorschriften bevatten ten aanzien van het te gebruiken nationale rechtsinstrument. De implementatie, toepassing en handhaving van het Unierecht gebeurt aldus in hoofdzaak door de lidstaten die daartoe hun nationale rechtsinstrumenten zoals wetgeving, algemeen bindende regels, individuele beslissingen, enz. gebruiken binnen de grenzen van hun eigen nationaal legaliteitsbeginsel.<sup>85</sup>

#### 2.4.5.3 Nationale autonomie

##### *Institutionele autonomie*

In het geval dat het Europese bestuur wordt toegewezen aan de lidstaten, bepaalt het Unierecht doorgaans niet zelf welk nationaal orgaan of welke nationale overheid bevoegd is om het Unierecht te implementeren of te handhaven;<sup>86</sup> dit wordt in de regel bepaald door het recht van de lidstaten. Zo kan de concrete uitvoering,

---

82 Zie reeds MERTENS DE WILMARS 1962, 662-683.

83 Over het beginsel van Unietrouw: DUE 1992, 355-366. Zie ook 2.4.6.2.

84 BARENTS & BRINKHORST 2006, 208-210.

85 WIDDERSHOVEN 2002, 265.

86 Hoewel dit in bepaalde verordeningen wel het geval kan zijn, bv. in landbouwverordeningen, zie 5.2.

toepassing en handhaving niet alleen toekomen aan de centrale overheid, maar evenzeer bijvoorbeeld aan de gefedereerde entiteiten, de gedecentraliseerde overheden, de intern of extern verzelfstandigde agentschappen, autonome publieke rechtspersonen, en voor zover die daartoe de bevoegdheid genieten op grond van het nationale recht. Treden daarbij echter problemen op van miskenning of incorrecte implementatie van het Europese recht, dan blijft het wel de lidstaat zelf die daarvoor aansprakelijk is ten aanzien van de Europese Unie ongeacht het daarvoor verantwoordelijk geachte orgaan van de lidstaat.<sup>87</sup> Er kan bijvoorbeeld worden gewezen op artikel 16, § 3, laatste lid, van de Belgische Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat stelt dat de federale overheid de kosten van het niet nakomen van een internationale of supranationale verplichting – *in casu* een boete en/of dwangsom opgelegd door het Hof van Justitie ex artikel 260 VWEU (oud artikel 228 EG) – wegens een (voortgezette) schending van het Europese recht door een Gemeenschap of een Gewest kan verhalen op de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest.

Welk nationaal overheidsorgaan verantwoordelijk is voor de toepassing van het Europese recht, wordt dus bepaald door het nationale constitutionele recht dat door het Europese recht onaangetast wordt gelaten. In vele lidstaten worden de belangrijkste taken betreffende de toepassing van het Europese recht toevertrouwd aan centrale bestuursoverheden (bijvoorbeeld ministers), in bepaalde lidstaten wordt het Unierecht vooral toegepast door lokale overheden (bijvoorbeeld gemeenten, provincies)<sup>88</sup> en soms wordt de toepassing overgelaten aan agentschappen, niet-gouvernementele organisaties of autonome publieke organen.

Wie zodoende onder de ‘overheid’ moet worden begrepen wordt in beginsel exclusief door de lidstaten bepaald. Een taak die naar nationaal recht als een overheidstaak wordt gekwalificeerd,<sup>89</sup> is niet noodzakelijk naar Europees recht een overheidstaak.<sup>90</sup> Echter, het Europese recht heeft wel zijn indirecte invloed op de nationale overheidsorganisatie.<sup>91</sup> De Unie kan door regulering of harmonisatie taken aan de nationale overheid toedelen die voorheen in de lidstaten aan het particulier initiatief werden overgelaten zodat de Unie in dat geval zelf bepaalt dat een welbepaalde taak een overheidstaak is.<sup>92</sup> Dat heeft tot gevolg dat de nationale overheid niet meer geheel zelfstandig kiest ten aanzien van het definiëren van bepaalde taken als overheidstaken. De lidstaten kunnen evenmin overheidsorganen

87 Conform de artikelen 258-260 VWEU (oude artikelen 226-228 EG). WIDDERSHOVEN 2002, 267-268.

88 Cf. voor Nederland DE ROOIJ 2004, 279-287.

89 De opvattingen over welke taken als overheidstaken worden beschouwd, kunnen verschillen van lidstaat tot lidstaat.

90 Er is echter geen definitie van overheidstaak in de verdragen terug te vinden waardoor het niet steeds duidelijk is of een bepaalde taak al dan niet een overheidstaak is.

91 STEYGER 2007, 9-28.

92 Zo maakt het Europese recht met betrekking tot het mededingingsrecht een onderscheid tussen taken die door de overheid worden uitgeoefend en taken die louter van economische aard zijn. STEYGER 1996, 71.

aan Europese verplichtingen onttrekken door hen een privaatrechtelijke status te geven.<sup>93</sup>

#### *Procedurale autonomie*

Het is vaste rechtspraak dat de rechterlijke instanties van de lidstaten op grond van het in artikel 4, § 3, VEU (oud artikel 10 EG) vermelde samenwerkingsbeginsel de rechtsbescherming moeten verzekeren die voor de rechtsonderhorigen voortvloeit uit de rechtstreekse werking van het Unierecht. Bij ontstentenis van een Europese regeling is het een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor rechtsvorderingen die ertoe strekken de rechten te beschermen die de rechtsonderhorigen aan de rechtstreekse werking van het Europese recht ontlelen.<sup>94</sup> De nationale rechter oefent met andere woorden zijn taak als Europese rechter uit binnen het kader van het nationale stelsel van rechtsbescherming. Die nationale procesrechtelijke autonomie brengt echter mee dat de doeltreffendheid en de doorwerking van het Europese recht in de diverse lidstaten kan verschillen. De nationale rechtsordes vertonen namelijk verschillen ten aanzien van beroeps- en verjaringstermijnen, algemene rechtsbeginselen, overheidsaansprakelijkheid, enz.<sup>95</sup> Opdat die verschillen niet in de weg mogen staan aan de volle werking van het Unierecht, heeft het Hof van Justitie beperkingen gesteld aan die autonomie.

#### *Niet absoluut*

De institutionele en procedurele autonomie van de lidstaten is niet absoluut daar de Europese Unie eisen vooropstelt die het nationale (proces)recht moet vervullen in procedures waarin Unierechten aan de orde zijn; in het bijzonder moet zijn voldaan aan het gelijkwaardigheidsbeginsel, het doeltreffendheidsbeginsel<sup>96</sup> en het beginsel van de effectieve rechtsbescherming. Het doel van die vereisten is op de eerste plaats het verzekeren van een doeltreffende en min of meer uniforme toepassing van het Unierecht in de respectieve lidstaten. Die Europese vereisten

---

93 STEYGER 1996, 64-65.

94 HvJ 33/76, Rewe, *Jur.* 1976, 1989; HvJ 45/76, Comet, *Jur.* 1976, 2043; HvJ 68/79, Just, *Jur.* 1980, 501; HvJ 199/82, San Giorgio, *Jur.* 1983, 3595; HvJ 331/85, 376/85 en 378/85, Bianco en Girard, *Jur.* 1988, 1099; HvJ 104/86, Commissie v. Italië, *Jur.* 1988, 1799; HvJ 123/87 en 330/87, Jeunehomme e.a., *Jur.* 1988, 4517; HvJ 240/87, Deville, *Jur.* 1988, 3513; HvJ C-6/90 en C-9/90, Francovich en Bonifaci, *Jur.* 1991, I-5357; HvJ C-96/91, Commissie v. Spanje, *Jur.* 1992, I-3789 en HvJ C-312/93, Peterbroeck e.a., *Jur.* 1995, I-4599. Zo moet de staatssteun die door de Belgische regering is verleend en door een beschikking van de Commissie onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard, worden teruggevorderd volgens de relevante procesrechtelijke bepalingen van het Belgische recht onder voorbehoud dat die bepalingen aldus worden toegepast dat de verlangde terugvordering niet praktisch onmogelijk wordt gemaakt: HvJ 142/87, België v. Commissie (Tubemeuse), *Jur.* 1990, I-959. JORIS 1987-88, 975-982.

95 WIDDERSHOVEN 1996, 108.

96 HvJ 33/76, Rewe, *Jur.* 1976, 1989; HvJ 45/76, Comet, *Jur.* 1976, 2043 en HvJ C-63/08, Pontin, *Jur.* 2009, I-10467.

zijn onder meer van belang bij de toepassing van de Europese algemene rechtsbeginselen en de procedurele aspecten van de rechtsbescherming.<sup>97</sup> Het is in de eerste plaats de nationale rechter die beslist of een nationale regel in overeenstemming is met die beginselen en die bij twijfel een vraag zal stellen aan het Hof van Justitie.

Het gelijkheidwaardigheidsbeginsel of non-discriminatiebeginsel dicteert dat geschillen waarin Europese rechten aan de orde zijn, op dezelfde manier moeten worden behandeld als geschillen die louter nationale rechten betreffen; met andere woorden, nationale (proces)rechtsregels die de vorderingen beheersen waarmee de rechtsonderhorige zijn Europese rechten beoogt af te dwingen, mogen niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen.<sup>98</sup> Er moet rekening worden gehouden met de functie van de betrokken bepaling in de gehele procedure en met de werking en de specifieke verschijnselen van die procedure voor de verschillende nationale rechtscolleges.<sup>99</sup> De nationale rechters zullen beoordelen of de nationale procedureregels in overeenstemming zijn met het gelijkwaardigheidsbeginsel.<sup>100</sup> Het is aan de nationale rechters na te gaan welke claims onder nationaal recht kunnen worden opgevat als vergelijkbaar (inzake doel en essentiële karakteristieken) met een vordering gesteund op het Unierecht.<sup>101</sup> Zowel directe als indirecte discriminatie is verboden maar dit beginsel vereist niet dat de lidstaten hun meest gunstige regels moeten uitbreiden tot alle vorderingen gesteund op het Unierecht.<sup>102</sup>

Het doeltreffendheids- of effectiviteitsbeginsel brengt met zich mee dat nationale procedureregels geen vereisten mogen bevatten die het in de praktijk onmogelijk zouden maken de rechten die burgers aan het Europese recht ontleenen, uit te oefenen.<sup>103</sup> Het is aan de nationale rechter te beoordelen of aan het doeltreffendheidsvereiste is voldaan in het licht van de volledige procedure<sup>104</sup> en rekening houdend met de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtspraak ten grondslag liggen, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, de bescherming van de

97 WIDDERSHOVEN 2002, 262.

98 HvJ 54/81, Fromme, *Jur.* 1982, 1449, concl. A-G VERLOREN VAN THEMATAAT; HvJ 205 - 215/82, Deutsche Milchkontor e.a., *Jur.* 1983, 2633; HvJ 240/87, Deville, *Jur.* 1988, 3513 en HvJ C-231/96, Edilizia, *Jur.* 1998, I-4951.

99 HvJ C-326/96, Levez, *Jur.* 1998, I-7835.

100 HvJ C-261/95, Palmisani, *Jur.* 1997, I-4025 en HvJ C-326/96, Levez, *Jur.* 1998, I-7835.

101 Bv. HvJ C-62/93, BP Soupergas, *Jur.* 1995, I-1883; HvJ C-65 en C-111/95, The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Mann Singh Shingara en Abbas Radiom, *Jur.* 1997, I-3343 en HvJ C-261/95, Palmisani, *Jur.* 1997, I-4025. Aldus ook TRIDIMAS 2000, 468.

102 HvJ C-228/96, Aprile, *Jur.* 1998, I-7141; HvJ C-231/96, Edilizia, *Jur.* 1998, I-4951; HvJ C-260/96, Ministero della Finanze v. Spac, *Jur.* 1998, I-4997; HvJ C-279/96 tot C-281/96, Ansaldo Energia e.a., *Jur.* 1998, I-5025 en HvJ C-10 tot C-22/97, Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE '90 e.a., *Jur.* 1998, I-6307.

103 HvJ 33/76, Rewe, *Jur.* 1986, 1989; HvJ 45/76, Comet, *Jur.* 1976, 2043; HvJ 61/79, Denkavit, *Jur.* 1980, 1205 en HvJ 199/82, San Giorgio, *Jur.* 1983, 3595.

104 HvJ 240/87, Deville, *Jur.* 1988, 3513.

rechten van verdediging en het goede verloop van de procedure, enz. (*rule of reason*).<sup>105</sup>

Enkel in het geval dat een procesregel die de toepassing van een Europees recht in een concrete zaak beperkt<sup>106</sup> niet kan worden gerechtvaardigd op grond van één of meerdere van de voormelde beginselen, zal de nationale rechter vaststellen dat dit strijdt met het doeltreffendheidsbeginsel, desgevallend na het stellen van een prejudiciële vraag aan de Europese rechter met betrekking tot de toepassing van die beginselen.<sup>107</sup>

Zo achtte het Hof van Justitie in de Belgische belastingzaak Peterbroeck<sup>108</sup> de combinatie van een korte termijn (naar nationaal recht) voor de rechtsonderhorigen om na de bezwaarprocedure voor een rechtscollege een aan het Europese recht ontleend nieuw bezwaar op te werpen met het feit dat de nationale rechter de verenigbaarheid van een handeling van nationaal recht met het Europese recht niet ambtshalve kon beoordelen,<sup>109</sup> in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel daar dit ook geen redelijke rechtvaardiging kon vinden in beginselen als rechtszekerheid of het goede verloop van de procedure.<sup>110</sup> Het Hof oordeelde tevens dat de toepassing van redelijke nationale beroepstermijnen niet in strijd was met het doeltreffendheidsbeginsel omdat de beroepstermijnen een toepassing vormen van het grondbeginsel van rechtszekerheid.<sup>111</sup> Evenzeer werd een beroep op het nationale vertrouwensbeginsel tegen een nationaal besluit tot terugvordering van gelden die in strijd met het Europese recht waren uitgekeerd, in de gegeven omstandigheden verenigbaar geacht met het doeltreffendheidsbeginsel.<sup>112</sup>

Recent is een andere wijze van toepassing van het doeltreffendheidsbeginsel gebruikt in de zaak Allasini<sup>113</sup> die door WIDDERSHOVEN de ‘rechttoe-rechtaan toepassing’ wordt genoemd. Bij dergelijke toetsing gaat het Hof rechtstreeks vaststellen in hoeverre de nationale procesregeling de uitoefening van een Unierecht

---

105 Bv. HvJ 309/85, Barra, *Jur.* 1988, 355; Zie HvJ C-312/93, Peterbroeck, *Jur.* 1995, I-4599 en HvJ C-430/93 en C-431/93, Van Schijndel en van Veen, *Jur.* 1995, I-4705 en HvJ C-222/05 - C-225/05, Van der Weerd e.a., *Jur.* 2007, I-4233.

106 Uit de zaak Olimpiclub blijkt dat de *rule of reason* zowel slaat op de procesrechtelijke belemmering *in abstracto* als op de concrete toepassing ervan in een bepaalde zaak. Zie HvJ C-2/08, Olimpiclub, *Jur.* 2009, I-7501.

107 WIDDERSHOVEN 2002, 262 die daarbij als voorbeeld geeft: HvJ C-240/90, Duitsland v. Commissie (Sheepmeat), *Jur.* 1992, I-5383.

108 HvJ C-312/93, Peterbroeck, *Jur.* 1995, I-4599.

109 M.a.w. een verbod tot ambtshalve rechterlijke toetsing.

110 R.o. 21. Over de wijze waarop de zaak Peterbroeck in algemene zin moet worden begrepen, zie de zaak van der Weerd (HvJ C-222/05 - 225/05, Van der Weerd, *Jur.* 2007, I-4233).

111 HvJ 33/76, Rewe, *Jur.* 1976, 1989 en HvJ 45/76, Comet, *Jur.* 1976, 2043.

112 HvJ 265/78, Ferwerda, *Jur.* 1980, 617 en HvJ 205 - 215/82, Deutsche Milchkontor e.a., *Jur.* 1983, 2633.

113 HvJ C-317/08 - C-320/08, Allasini, *AB* 2010, 157, noot WIDDERSHOVEN.



in de praktijk uiterst moeilijk of onmogelijk maakt. Er wordt dus niet op zoek gegaan naar nationale beginselen die kunnen rechtvaardigen dat een nationale procesregeling in de weg staat aan de effectuering van het recht van de Europese Unie. Het is van belang te weten welke toetsing – de ‘rechttoe-rechtaan’ toepassing dan wel de *rule of reason* – wordt gebruikt omdat de draagwijdte ervan verschilt. De *rule of reason* test kan ook worden uitgevoerd door een nationale rechter, dit in tegenstelling tot de ‘rechttoe-rechtaan’ toetsing. Die laatste toetsing gebeurt enkel door het Hof van Justitie die beslist dat er strijdigheid is met doeltreffendheid omdat het dat nu eenmaal vindt. Dergelijke toetsing geeft het Hof meer ruimte om in te grijpen in de nationale procedurele autonomie in vergelijking met de doorgaans mildere *rule of reason* toetsing. Wanneer welke wijze van toetsing wordt doorgevoerd, zal moeten blijken uit toekomstige rechtspraak.<sup>114</sup> Bij het vertrouwensbeginsel lijkt doorgaans een ‘rechttoe-rechtaan’ toetsing plaats te vinden terwijl bij procesregels vaak de *rule of reason* test wordt toegepast (zo bijvoorbeeld zijn beroepstermijnen niet in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel want gerechtvaardigd door het beginsel van rechtszekerheid).

Het doeltreffendheidsvereiste kan het gelijkwaardigheidsvereiste beperken; indien beide vereisten tot tegenovergestelde resultaten zouden leiden, prevaleert het doeltreffendheidsvereiste.<sup>115</sup> Is niet voldaan aan bovenvermelde vereisten, dan zullen de nationale procesrechtelijke bepalingen buiten toepassing moeten worden gelaten.<sup>116</sup>

Het beginsel van effectieve rechtsbescherming – equivalent van de artikelen 6 en 13 EVRM en bevestigd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Unie – vormt een derde beperking op de nationale autonomie.<sup>117</sup> Het Hof stemt de toepassing van dit beginsel van effectieve rechtsbescherming expliciet af op de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot artikel 6 EVRM.<sup>118</sup> Het is een fundamenteel rechtsbeginsel<sup>119</sup> dat voor elke zaak die binnen de werkingssfeer van het Europese recht valt, geldt (zie over de werkingssfeer: 3.3); dus zowel wanneer de rechtsbescherming door de nationale rechters als door de Europese rechters

114 Noot WIDDERSHOVEN onder HvJ C-317/08 - C-320/08, Alassini, *AB* 2010, 864.

115 HvJ 199/82, San Giorgio, *Jur.* 1983, 3595 en conclusie A-G DARMON in HvJ 94/87, Commissie v. Duitsland (Alcan), *Jur.* 1989, 175.

116 HvJ 309/85, Barra, *Jur.* 1988, 355; HvJ 331/85, 376/85 en 378/85, Bianco en Girard, *Jur.* 1988, 1099 en HvJ 240/87, Deville, *Jur.* 1988, 3513. BRENNINKMEIJER 1993, 107-122.

117 Bv. HvJ C-432/05, Unibet, *Jur.* 2007, I-2271.

118 Zie HvJ C-276/01, Steffensen, *Jur.* 2001, I-3735. Het Hof verwijst zelf naar de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot het vereiste van een eerlijk proces, onpartijdigheid en afhandeling binnen redelijke termijn. Zie bv. HvJ C-341 - C-342/06 P, Chronopost e.a., *Jur.* 2008, I-4777 en HvJ C-450/06, Varec, *Jur.* 2008, I-581.

119 Met name een algemeen rechtsbeginsel dat ten grondslag ligt aan het constitutionele erfgoed dat de lidstaten gemeen hebben en dat eveneens is neergelegd in artikel 6 en 13 EVRM. Zie mijlpaalarrest HvJ 222/84, Johnston, *Jur.* 1986, 1651. Zie ook HvJ 222/86, Heylens, *Jur.* 1987, 4097, HvJ C-97/91, Oleificio Borelli, *Jur.* 1992, I-6313 en HvJ C-185/97, Coote, *Jur.* 1998, I-5199. Verder WIDDERSHOVEN e.a. 2007, 29-37.



wordt verleend.<sup>120</sup> In de geïntegreerde Europese rechtsorde worden rechtsonderhorigen immers geconfronteerd met een samengestelde en coöperatieve rechtsbescherming. ‘Samengesteld’ in de zin dat er twee rechtswegen bestaan – te weten op Europees niveau bij de Europese rechters en op nationaal niveau bij de nationale rechters – en ‘coöperatief’ omdat de rechters op de beide niveaus samen een optimale rechtsbescherming moeten verzekeren voor de Europese onderdanen. De Europese rechters toetsen de uitoefening van de bevoegdheden van de Europese instellingen. De nationale rechters zijn in het kader van de uitvoering en toepassing van het Europese recht ook Europese rechters.<sup>121</sup> De nationale rechter heeft als *juge de droit commun* een belangrijke rol bij de doorwerking van het Europese recht gelet op het feit dat het overgrote deel van het Europese recht door de nationale organen moet worden uitgevoerd.<sup>122</sup> Het is zijn taak inhoud te geven aan de rechten die de rechtsonderhorigen aan het Europese recht ontleenen<sup>123</sup> en het Europese recht integraal toe te passen.<sup>124</sup>

De nationale rechtscolleges zijn een eerste trefpunt voor de handhaving van Europese rechten. Hun rol staat centraal zelfs ten aanzien van een beleid dat voornamelijk is geëuropeiseerd zoals het mededingingsbeleid en het staatssteunbeleid.<sup>125</sup> Europese rechten moeten in de regel worden afgedwongen voor de nationale rechtscolleges aan de hand van de nationale procedureregels daar Europese rechtsregels zelden de beschikbare rechtsmiddelen voor een inbreuk op Europese rechten voorschrijven. Met betrekking tot de nationale rechtsbescherming vereist het beginsel van effectieve rechtsbescherming onder meer dat een rechtsonderhorige binnen de nationale rechtsorde de rechten die hij ontleent aan de Unieverdragen daadwerkelijk moet kunnen afdwingen voor een onpartijdige en onafhankelijke rechterlijke instantie. Het beginsel kan worden opgedeeld in twee subvereisten: enerzijds, de formele eis van effectieve toegang tot de rechter en, anderzijds, de materiële eis dat de rechtsingang zodanig moet zijn georganiseerd dat de aan het Europese Unierecht ontleende rechten daadwerkelijk kunnen worden geëffectueerd.<sup>126</sup>

Het beginsel van de effectieve rechtsbescherming is niet absoluut.

In de zaak Alassini stelt het Hof in navolging van het EHRM dat het beginsel kan worden beperkt mits dergelijke beperkingen ‘werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die met de betrokken maatregel worden nagestreefd, en, het nagestreefte doel in aanmerking genomen, geen onevenredige

---

120 Bv. HvJ C-341 - C-342/06 P, Chronopost e.a., *Jur.* 2008, I-4777.

121 HIRSCH BALLIN 2004, 265-266.

122 CURTIN 1992, 34-35; FERNANDEZ ESTEBAN 1997, 143-151 en WIDDERSHOVEN 1996, 107.

123 O.m. HvJ 26/62, Van Gend en Loos, *Jur.* 1963, 1 en HvJ 6/64, Costa v. ENEL, *Jur.* 1964, 1141.

124 Bv. HvJ 106/77, Simmenthal, *Jur.* 1978, 629.

125 Bv. HvJ C-234/89, Delimitis, *Jur.* 1991, I-935 en HvJ C-39/94, SFEL, *Jur.* 1996, I-3547.

126 Zie bv. ook JANS e.a. 2007, 50.

en onduidbare ingreep impliceren, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast.<sup>127</sup>

Een belangrijk aandachtspunt is de vraag hoe het doeltreffendheidsbeginsel zich verhoudt ten opzichte van het beginsel van effectieve rechtsbescherming.<sup>128</sup> De rechtspraak van het Hof is hierover niet al te duidelijk want soms worden procedureregels aan het ene dan wel aan het andere beginsel getoetst, soms dan weer aan de beide. Wordt aan de beide getoetst dan zal in het ene arrest de toetsing aan het beginsel van effectieve rechtsbescherming overheersend zijn<sup>129</sup> terwijl in het andere arrest de toetsing aan het doeltreffendheidsbeginsel indringender blijkt te gebeuren en de toetsing aan het beginsel van effectieve rechtsbescherming daarin als het ware wordt opgeslorpt.<sup>130</sup> Soms dan weer staan de beide beginselen evenwaardig naast elkaar.<sup>131</sup> Het onderscheid tussen de beide beginselen is nochtans van groot belang. Bij de toetsing aan de beginselen van doeltreffendheid (en gelijkwaardigheid) staat de bescherming door de rechter van ‘rechten die de justiciabellen aan het Unierecht kunnen ontleen’ centraal terwijl het bij het beginsel van de effectieve rechtsbescherming om de rechtsbescherming *in se* gaat.<sup>132</sup> Enkel dit laatste beginsel heeft de status van algemeen beginsel van Unierecht en is afgestemd op de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot artikel 6 EVRM in tegenstelling tot de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Dit betekent concreet dat andere eisen van rechtsbescherming kunnen worden gesteld op grond van die laatste beginselen dan de EHRM-vereisten.<sup>133</sup>

Er kan worden geconcludeerd dat de Europese rechtsorde een unieke rechtsorde is die wordt gekenmerkt door samenwerking en integratie. De lidstaten bezitten een zekere autonomie om samen met de Europese instellingen de goede uitvoering en toepassing van het Europese recht te verzekeren. Om de uniforme toepassing en de Europese doelstellingen niet in gevaar te brengen, zijn bepaalde Europese spelregels en grenzen gesteld.

127 HvJ C-317/08 - C-320/08, Alassini, AB 2010, 853, noot WIDDERSHOVEN.

128 Aldus ook GERBRANDY 2009, 38-40.

129 HvJ C-432/05, Unibet, Jur. 2007, I-2271.

130 HvJ C-268/06, Impact, Jur. 2008, I-2483 en HvJ C-63/08, Pontin, Jur. 2009, I-10467.

131 HvJ C-317/08 - C-320/08, Alassini, AB 2010, 853, noot WIDDERSHOVEN.

132 Zo bijvoorbeeld staat in de zaak Alassini met betrekking tot de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid centraal of de verplichte bemiddelingsprocedure de uitoefening van de verleende Unierechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maakt. Terwijl bij het beginsel van effectieve rechtsbescherming de vraag rijst of de bemiddelingsprocedure als verplichte rechtsgang vooraleer toegang tot de rechter wordt verleend afbreuk doet aan dit beginsel. Het Hof concludeert dat met die bemiddelingsprocedure legitieme doeleinden van algemeen belang worden nagestreefd en de wijze waarop die procedure is geregeld niet onevenredig is aan die doeleinden.

133 Noot WIDDERSHOVEN onder HvJ C-317/08 - C-320/08, Alassini, AB 2010, 157.

#### 2.4.6 Leidende beginselen binnen de Europese rechtsorde

In de Europese rechtsorde wordt de verhouding tussen het Europese recht en het nationale (bestuurs)recht door een aantal leidende beginselen beheerst, namelijk het voorrangsbeginsel, het beginsel van de Unietrouw, het beginsel van de bevoegdheidstoedeling, het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.<sup>134</sup> Die beginselen worden slechts kort beschreven, onverminderd het grote belang ervan, daar elk van die fundamentele beginselen en de toepassing ervan in de rechtspraak reeds uitvoerig is becommentarieerd in gezaghebbende werken.<sup>135</sup>

##### 2.4.6.1 Voorrangsbeginsel

Er kan in herinnering worden gebracht dat het Europese recht voorrang heeft op het interne recht van de lidstaten en dit ten gevolge van het specifieke autonome karakter van de Europese rechtsorde.<sup>136</sup> De toepassing van het Europese recht wordt niet door het nationale (constitutionele) recht maar door het Europese recht zelf – dit in tegenstelling tot andere internationale verdragen en verplichtingen – beheerst.<sup>137</sup> Op grond van het voormelde beginsel moet elke – met een verdragsbepaling of rechtstreeks toepasselijke rechtshandeling van een Europese instelling – strijdige nationale bepaling buiten toepassing worden gelaten en kunnen geen nieuwe nationale wetgevende bepalingen en bestuursbeslissingen totstandkomen voor zover die onverenigbaar zouden zijn met de Europese regels.<sup>138</sup> Het beginsel werkt dus retroactief in relatie tot de vroeger uitgevaardigde nationale regelgeving en proactief in relatie tot regelgeving van latere datum. Het voorrangsbeginsel is toepasselijk op het gehele Unierecht, dus zowel ten aanzien van het primaire recht, het secundaire recht als het ongeschreven Unierecht (waaronder de algemene rechtsbeginselen).<sup>139</sup>

Het Hof heeft – voor het eerst in de zaak *Costa v. ENEL* van 1964<sup>140</sup> – bepaald dat het voorrangsbeginsel een fundamenteel beginsel van EU-recht is, voortvloeiend uit het specifieke karakter van de Europese Unie. Dit beginsel is

---

<sup>134</sup> WIDDERSHOVEN 2002, 259-306.

<sup>135</sup> Zie verwijzingen bij elk van de beginselen.

<sup>136</sup> Ter zake de mijlpaalarresten HvJ C-26/62, *Van Gend en Loos*, *Jur.* 1963, 1 en HvJ 6/64, *Costa v. ENEL*, *Jur.* 1964, 1141. LENAERTS 1986, 253-286 en WYTINCK 1993, 981-1020.

<sup>137</sup> BARENTS 2000, 365; BARENTS & BRINKHORST 2006, 54; DE WITTE 1984, 425-454; ISAAC 1999, 358 p. en LENAERTS & VAN NUFFEL 2003, 595-622.

<sup>138</sup> Zo moet een nationale rechter zelfs een formele wet buiten toepassing laten als zij in strijd is met een rechtstreeks werkende Europese bepaling, ook wanneer die wet nog niet door het Grondwettelijk Hof van die lidstaat onwettig werd verklaard. Zie HvJ 106/77, *Simmenthal*, *Jur.* 1978, 629. LENAERTS & VAN NUFFEL 2003, 596-619 en VAN NUFFEL 2005, 2-22.

<sup>139</sup> O.m. HvJ 14/68, *Wilhelme.a.*, *Jur.* 1969, 1 en HvJ 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, *Jur.* 1970, 1125.

<sup>140</sup> HvJ 6/64, *Costa v. ENEL*, *Jur.* 1964, 1141.

toen niet in de verdragen opgenomen en nu nog steeds niet – met het Verdrag van Lissabon – maar dit doet geen afbreuk aan het bestaan van dit beginsel op grond van de rechtspraak van de Europese rechters. De rechtspraak ontwikkeld in de zaak Simmenthal geldt nog steeds.

In de zaak Simmenthal werd gesteld dat de nationale rechter ‘(...) belast met de toepassing, in het kader zijner bevoegdheid, van de bepalingen van het gemeenschapsrecht, verplicht is zorg te dragen voor de volle werking dezer normen, daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke strijdige bepaling van de – zelfs latere – nationale wetgeving buiten toepassing latende, zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan via de wetgeving of enige andere constitutionele procedure heeft te vragen of af te wachten;’ (r.o. 24).<sup>141</sup>

De verplichting het met het Unierecht strijdige nationale recht buiten toepassing te laten, geldt echter niet alleen voor de nationale rechter maar voor alle overheidsorganen met inbegrip van de nationale bestuursorganen.<sup>142</sup>

In artikel I-6 (‘Het recht van de Unie’) van het Grondwettelijk Verdrag – dat uiteindelijk niet in werking is getreden (zie 3.5.1.2) – was het volgende geschreven: ‘De Grondwet en het recht dat de instellingen van de Unie bij de uitoefening van de haar toegedeelde bevoegdheden vaststellen, hebben voorrang boven het recht van de lidstaten.’ Die bepaling is niet hernomen in het daaropvolgend Verdrag van Lissabon. Wel is er aan dit laatste verdrag door de intergouvernementele Conferentie een Verklaring nr. 17 betreffende de voorrang toegevoegd waarbij verwezen wordt naar de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie<sup>143</sup> op grond waarvan de verdragen en het recht dat de Unie op grond van die verdragen vaststelt – onder de in de rechtspraak bepaalde voorwaarden – voorrang hebben op het recht van de lidstaten. In die verklaring is tevens een advies gevoegd van de Juridische dienst van de Raad betreffende de voorrang.<sup>144</sup>

Het EU-recht heeft volgens de auteurs van de verdragen niet alleen voorrang op de nationale wetten maar ook op de Grondwetten van de lidstaten.<sup>145</sup> Dit vloeit voort uit de intrinsieke aard van het Europese recht. Indien het voorrangsbeginsel niet zou gelden voor de Grondwet dan zou een lidstaat aan zijn verplichtingen

141 HvJ 106/77, Simmenthal, *Jur.* 1978, 629.

142 HvJ 103/88, Costanzo, *Jur.* 1989, 1839 en HvJ C-198/01, CIF, *Jur.* 2003, I-8055.

143 HvJ 6/64, Costa v. ENEL, *Jur.* 1964, 1141; HvJ 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, *Jur.* 1970, 1125; HvJ C-258/98, Carra e.a., *Jur.* 2000, I-4217 en HvJ C-462/99, Connect Austria, *Jur.* 2003, I-5197.

144 Advies van de Juridische dienst van de Raad van 22 juni 2007, document 11197/07, JUR 260.

145 Zie ook rechtspraak van de Europese rechters: bv. HvJ C-285/98, Kreil, *Jur.* 2000, I-69 (nationale grondwettelijke beginselen kunnen de werking van Europees recht niet beperken) en Ger. T- 231/02, Gonnelli e.a., *Jur.* 2004, II-1051.

kunnen ontsnappen door regels in strijd met het Europese recht in zijn Grondwet in te schrijven.<sup>146</sup> Artikel 4, § 2, VEU stelt: ‘De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur.’ Die bepaling – die niet over de voorrang gaat – kan niet worden aangevoerd als argument in het verzet van de voorrang van het Europese recht op een nationale Grondwet.<sup>147</sup>

De voorrangsregel is ook van toepassing ten aanzien van de Europese algemene rechtsbeginselen waaronder het vertrouwensbeginsel. Indien het Europese vertrouwensbeginsel van toepassing is, moet een nationaal vertrouwensbeginsel dat daarmee in strijd zou zijn, buiten toepassing worden gelaten. Wanneer nu precies het Europese vertrouwensbeginsel moet worden toegepast, komt in een volgend hoofdstuk aan bod (zie 3.3 en 3.4).

Een belangrijk doorwerkinginstrument<sup>148</sup> – dat de voorrang van het Europese recht mede helpt realiseren en dat van belang is met betrekking tot de algemene rechtsbeginselen – is de Unierechtconforme interpretatie.<sup>149</sup> Op grond daarvan heeft de nationale rechter de plicht het nationale recht zoveel mogelijk uit te leggen in het licht van de bewoordingen en de doelstellingen van het Europese recht zoals verdragsbepalingen of algemene rechtsbeginselen.<sup>150</sup> Het Hof steunt die verplichting op de loyale samenwerking neergelegd in artikel 4, § 3, VEU (oud artikel 10 EG) en is inherent aan het systeem van het verdrag.<sup>151</sup> Het betreft een inspanningsverplichting waarbij een interpretatie van het nationale recht in strijd met het Europese recht waar mogelijk moet worden voorkomen. De Unierechtconforme interpretatie is van toepassing ongeacht of het nationale recht van eerdere of latere datum is dan het van toepassing zijnde Europese recht.<sup>152</sup> De conforme interpretatie behelst niet alleen het recht dat speciaal ter omzetting van het Europese recht is uitgevaardigd;<sup>153</sup> zo speelt de conforme interpretatie vaak bij de omzetting van richtlijnbevestigingen in nationale wetgeving.<sup>154</sup> De nationale rechter moet

---

146 COSTA & PUISSOCHET 2001, 171.

147 GILLIAUX 2007, 13.

148 Naast de directe werking. Het beginsel van de directe of rechtstreekse werking impliceert de principiële inroepbaarheid van Europese rechten in de nationale rechtsorde. De voorwaarden voor die inroepbaarheid zijn opgesomd in het arrest Van Gend en Loos (HvJ 26/62, Van Gend en Loos, *Jur.* 1963, 1).

149 Voorheen werd van gemeenschapsconforme interpretatie gesproken maar wegens het wegvallen van de pijlerstructuur is het begrip Unierechtconforme interpretatie voortaan de correcte term.

150 O.m. HvJ 14/83, Von Colson en Kamann, *Jur.* 1984, 1891 en HvJ C-106/89, Marleasing, *Jur.* 1990, I-4135 en HvJ C-131/97, Carbonari e.a., *Jur.* 1999, I-1103.

151 HvJ C-397/01 - C-403/01, Pfeiffer e.a., *Jur.* 2004, I-8835.

152 Bv. HvJ C-76/97, Tögel, *Jur.* 1998, I-5357 en HvJ C-371/02, Björnekulla Fruktindustrier, *Jur.* 2004, I-5791.

153 Bv. HvJ C-185/97, Coote, *Jur.* 1998, I-5199.

154 HvJ 14/83, Von Colson en Kamann, *Jur.* 1984, 1891; HvJ C-106/89, Marleasing, *Jur.* 1990, I-4135 en HvJ C-262/97, Engelbrecht, *Jur.* 2000, I-7321. Zie bv. ook HvJ C-62/00,

daarentegen – wanneer het beginsel van Unierechtconforme interpretatie wordt toegepast – het ‘ganse lichaam van nationaal recht’ in beschouwing nemen.<sup>155</sup> Grenzen aan het instrument van Unierechtconforme uitleg vloeien voornamelijk voort uit de algemene rechtsbeginselen zoals het rechtszekerheidsbeginsel (verbod van terugwerkende kracht)<sup>156</sup> en het verbod van *contra legem* Unierechtconforme uitleg (*i.e.* in strijd met de nationale wet).<sup>157</sup>

Met betrekking tot de algemene rechtsbeginselen is de beginselconforme uitleg van belang voor de doorwerking. Het is vaste rechtspraak dat het Hof van Justitie het secundaire Europese recht zoveel mogelijk uitlegt conform (de verdragsbepalingen en) de Europese rechtsbeginselen.<sup>158</sup>

Terzake kan worden gewezen op de zaak Herbrink:<sup>159</sup> ‘Het is immers vaste rechtspraak (...) dat een bepaling van afgeleid gemeenschapsrecht, voor zover mogelijk, moet worden uitgelegd in overeenstemming met de verdragsbepalingen en de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, en in het bijzonder (...) in overeenstemming met het vertrouwensbeginsel (...).’

Ook de nationale rechter zal het nationale recht in het licht van de Europese rechtsbeginselen interpreteren en uitleggen op voorwaarde dat het geschil binnen de werkingssfeer van het Europese recht valt (zie 3.3). De nationale rechters zouden ook in puur nationale zaken de beginselen op een Europese wijze kunnen gaan inkleuren door de Europese beginselen als inspiratiebron te nemen of die EU-beginselen zelfs volledig over te nemen (‘vrijwillige adoptie’) (zie 2.2.4).

In de hoofdstukken 6, 7 en 8 zal blijken dat de lidstaten Nederland, Frankrijk en België tegenwoordig de voorrang van het Europese recht aanvaarden. Daarop moeten twee nuances worden aangebracht. Ten eerste is die voorrang niet steeds gebaseerd op de eigen aard van de Europese rechtsorde maar wel op zekere grondwetsbepalingen (bijvoorbeeld Frankrijk, dualistisch stelsel). De tweede nuance is dat de voorrang van het EU-recht op de nationale Grondwet niet zonder meer door de hoogste rechtscolleges van het land – in het bijzonder het Grondwettelijk Hof (België en Frankrijk) – wordt aanvaard. In Nederland (monistisch stelsel) stelt zich dit probleem niet omdat de voorrang los wordt gezien van de Grondwet maar wellicht ook omdat Nederland geen Grondwettelijk Hof kent.

Marks & Spencer, *Jur.* 2002, I-6325 en HvJ C-212/04, Adeneler e.a., *Jur.* 2006, I-6057.

155 HvJ C-397/01 - C-403/01, Pfeiffer e.a., *Jur.* 2004, I-8835.

156 Zo is richtlijnconforme interpretatie niet toegestaan als die in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van terugwerkende kracht. *Cf.* HvJ 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, *Jur.* 1987, 3969 en zaak C-168/95, Arcaro, *Jur.* 1996, I-4705.

157 HvJ C-105/03, Pupino, *Jur.* 2005, I-5285. HEUKELS 1997, 1845-1846 en WIDDERSHOVEN e.a. 2007, 15.

158 Dit is vaste rechtspraak. Zie bv. HvJ C-90/90, Neu e.a., *Jur.* 1991, I-3617 en HvJ C-98/91, Herbrink, *Jur.* 1994, I-223.

159 HvJ C-98/91, Herbrink, *Jur.* 1994, I-223. Zie ook HvJ C-135/93, Spanje v. Commissie, *Jur.* 1995, I-1651.

#### 2.4.6.2 Beginsel van Unietrouw

Artikel 4, § 3, VEU (oud artikel 10 EG) bevat het beginsel van Unietrouw of loyale samenwerking.<sup>160</sup>

Krachtens dit beginsel ‘respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.’

Het in dit verdragsartikel vervatte beginsel van Unietrouw heeft een zeer ruim toepassingsbereik,<sup>161</sup> het vormt een rechtsgrond voor allerhande concrete verplichtingen van de lidstaten en heeft tot doel de effectieve toepassing van het Europese recht in de lidstaten te verzekeren. Hieronder is te verstaan o.a. de effectieve handhaving van het Europese recht,<sup>162</sup> de effectieve rechtsbescherming,<sup>163</sup> enz. Zoals gezien moeten alle met overheidsgezag beklede instanties van een lidstaat zorg dragen voor een effectieve doorwerking van het Europese recht en bijgevolg waarborgen dat voorrang en volle werking van het Europese recht worden gerealiseerd met behulp van twee doorwerkinginstrumenten: directe werking<sup>164</sup> en Unierechtconforme uitleg. Het beginsel van Unietrouw vereist ook dat de lidstaten een stelsel van rechtsmiddelen en procedures uitwerken ter garantie van het recht op een daadwerkelijke rechtsbescherming (beginsel van de effectieve rechtsbescherming, zie 2.4.5.3).<sup>165</sup> Als rechtsonderhorigen schade lijden ten gevolge van schendingen van het Europese recht die aan een lidstaat kunnen worden toegerekend, moet onder meer op grond van artikel 4, § 3, VEU (oud artikel 10 EG) de lidstaat een aansprakelijkheidsvordering tegen de overheid mogelijk maken.<sup>166</sup>

160 BARENTS & BRINKHORST 2006, 77; GORMLEY 2000, 113-118 en MORTELMANS 1998, 67-88. Vergelijk artikel 143, § 1 van de Belgische GW: ‘Met het oog op het vermijden van de belangenconflicten nemen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden, de federale loyaliteit in acht’.

161 DUE 1992, 355-366 (artikel 5 EEG was artikel 10 EG en is nu artikel 4, § 3, VEU); TEMPLE LANG 1990, 645-681 en TEMPLE LANG 2001, 84-93.

162 HvJ C-68/88, Commissie v. Griekenland (Griekse maïs), *Jur.* 1989, 2965.

163 HvJ 222/86, Heylens, *Jur.* 1987, 4097 en HvJ C-97/91, Oleificio Borelli, *Jur.* 1992, I-6313.

164 Bv. HvJ 190/87, Oberkreisdirektor des Kreises Borken e.a., *Jur.* 1988, 4689; artikel 10 EG (nieuw artikel 4, § 3, VEU) vormt een bijkomende grond voor de verplichting van de lidstaten de rechtstreekse werking te erkennen van niet omgezette richtlijnbepalingen die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn.

165 WIDDERSHOVEN 1996, 186-188.

166 HvJ C-6/90 en 9/90, Francovich en Bonifaci, *Jur.* 1991, I-5357. DANTONEL-COR 1998, 75-91; TRIDIMAS 2001, 301-332 en VAN GERVEN 1996, 507-544.



Het beginsel van loyale samenwerking was in het vroegere artikel 10 EG – op grond van de letterlijke tekst – geadresseerd aan de overheidsorganen van de lidstaten (wetgevende,<sup>167</sup> uitvoerende<sup>168</sup> en rechterlijke<sup>169</sup> macht) maar uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgde dat ook de Europese Unie en haar instellingen dit beginsel moeten respecteren.<sup>170</sup> Dit beginsel van loyale samenwerking werd in de rechtspraak ook geacht te gelden tussen de lidstaten onderling.<sup>171</sup> Voortaan is dit uitdrukkelijk in de eerste alinea van artikel 4, § 3, VEU neergelegd.

Lidstaten hebben de algemene zorgvuldigheidsplicht om bij de uitvoering van het Unierecht alle dienstige maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om de draagwijdte en de doeltreffendheid van het Unierecht te waarborgen en aan alle onregelmatigheden zo snel mogelijk een einde te maken.<sup>172</sup> Als de uitvoering van het Unierecht bijzondere problemen stelt (bijvoorbeeld moeilijkheden bij de terugvordering van onrechtmatige staatssteun, zie 5.3.2.1), moeten de nationale organen die voorleggen aan de Commissie en met de Commissie te goeder trouw samenwerken om de moeilijkheden die zijn gerezen, te overwinnen.<sup>173</sup> Lidstaten moeten de toezichtstaak van de Commissie vergemakkelijken en alle inlichtingen verstrekken die de Commissie met het oog daarop aan hen vraagt.<sup>174</sup>

Een belangrijke vorm van samenwerking tussen de nationale rechtscolleges en de Europese rechters is de prejudiciële vraagstellingsprocedure die een schakelfunctie vormt tussen de Europese en de nationale componenten van een samengestelde rechtsorde.<sup>175</sup> Het is een hulpmiddel voor de nationale rechter om het Europese recht uniform toe te passen. Conform artikel 267 VWEU (oud artikel 234 EG) is het Hof van Justitie bevoegd een prejudicieel arrest te vellen over de uitlegging van de verdragen enerzijds en over de geldigheid en uitlegging van de handelingen van de instellingen, organen of instanties van de Unie anderzijds. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het Hof niet enkel

167 HvJ C-326/88, Hansen, *Jur.* 1990, I-2911.

168 HvJ C-340/89, Vlassopoulou, *Jur.* 1991, I-2357.

169 HvJ 14/83, Van Colson en Kamann, *Jur.* 1984, 1891; HvJ C-213/89, Factortame, *Jur.* 1990, I-2433 en HvJ C-6/90 en 9/90, Francovich en Bonifaci, *Jur.* 1991, I-5357.

170 Zie voor een eerste toepassing HvJ 230/81, Luxemburg v. Parlement, *Jur.* 1983, 255. Zie bv. ook HvJ 2/88 IMM., Zwartveld, *Jur.* 1990, I-3365; HvJ C-234/89, Delimitis, *Jur.* 1991, I-935 en HvJ C-65/93, Parlement v. Raad, *Jur.* 1995, I-643. DUE 1992, 363-366 en MORTELMANS 1998, 67.

171 Cf. HvJ 235/87, Matteucci, *Jur.* 1988, 5589 en HvJ C-251/89, Athanosopoulos e.a., *Jur.* 1991, 2797.

172 HvJ C-28/89, Duitsland v. Commissie, *Jur.* 1991, I-581; HvJ C-34/89, Italië v. Commissie, *Jur.* 1990, I-3603 en HvJ C-277/98, Frankrijk v. Commissie, *Jur.* 2001, I-8453.

173 Vaste rechtspraak zie bv. HvJ 52/84, Commissie v. België, *Jur.* 1986, 89; HvJ 94/87, Commissie v. Duitsland (Alcan), *Jur.* 1989, 175; HvJ 217/88, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 1990, I-2879 en HvJ C-261/99, Commissie v. Frankrijk, *Jur.* 2001, I-2537.

174 HvJ 96/81, Commissie v. Nederland, *Jur.* 1982, 1791; HvJ 240/86, Commissie v. Griekenland, *Jur.* 1988, 1835 en HvJ 69/90, Commissie v. Italië, *Jur.* 1991, I-6011.

175 CRAIG & DE BURCA 2003, 446-481 en WIDDERSHOVEN 1996, 184-185.



bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid en interpretatie van de handelingen van de instellingen van de Unie,<sup>176</sup> maar ook om uitspraak te doen over de geldigheid en interpretatie van de handelingen van de organen of instanties van de Unie.<sup>177</sup> Met een vraag tot uitlegging verzoekt de nationale rechter het Hof vast te stellen hoe een bepaling van Europees recht moet worden geïnterpreteerd met het oog op de verenigbaarheid van het nationale recht met die bepaling. Met een geldigheidsvraag stelt de verwijzende nationale rechter de rechtmatigheid van een secundaire Europese handeling ter discussie. Een nationale rechter kan een handeling van de Europese instellingen niet zelf ongeldig verklaren. Dit is een exclusieve taak van het Hof van Justitie.<sup>178</sup>

In een aantal zaken zoals *Leur-Bloem* en *ETI* is het Hof zelfs verder gegaan en heeft het geoordeeld dat het bevoegd was een prejudiciële vraag te beantwoorden die betrekking had op de interpretatie van zuiver nationaal recht dat – zonder daartoe verplicht te zijn geweest – op het Europese recht is afgestemd.<sup>179</sup> In het bijzonder wanneer in nationale bepalingen die buiten het toepassingsgebied van het Europese recht vallen (zie 3.3) gebruik wordt gemaakt van Europese begrippen en oplossingen acht het Hof zich bevoegd prejudiciële antwoorden te verschaffen met het oog op een uniforme uitlegging van die begrippen en bepalingen omdat dit in het belang van de Europese rechtsorde wordt geacht.<sup>180</sup>

Het uitgangspunt is dat alle nationale rechters een prejudiciële vraag kunnen stellen.<sup>181</sup> Wordt een vraag opgeworpen voor een nationale rechtsinstantie wiens beslissing vatbaar is voor hoger beroep, dan kan de nationale rechter een prejudiciële vraag aan het Hof voorleggen als een beslissing op dit punt noodzakelijk wordt geacht voor het doen van zijn uitspraak. Is geen hoger beroep tegen de nationale rechterlijke beslissing mogelijk dan is de nationale rechter verplicht een prejudiciële vraag die wordt opgeworpen aan het Hof voor te leggen.<sup>182</sup> Op de plicht voor de hogere rechters een prejudiciële vraag te stellen, bestaan – op grond van vaste

---

176 Het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Commissie, de Europese Centrale Bank en de Rekenkamer.

177 Zie artikel 267, eerste alinea, sub b VWEU. Zoals bijvoorbeeld het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, Europese Investeringsbank, Europese Centrale Bank en de Europese Politiedienst.

178 HvJ 314/85, *Foto-Frost*, *Jur.* 1987, 4199.

179 Zie HvJ C-297/88, *Dzodzi*, *Jur.* 1990, I-3763; HvJ C-28/95, *Leur-Bloem*, *Jur.* 1997, I-4161; HvJ C-130/95, *Giloy*, *Jur.* 1997, I-4291 en HvJ C-280/06, *ETI e.a.*, *Jur.* 2007, I-10893.

180 Dit past in het kader van een groeiend *ius commune*, zie 2.2.4.

181 Er is een uitzondering voorzien in artikel 10, lid 1 van het Protocol nr. 36 met betrekking tot handelingen op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld en de (beperkte) uitzondering van artikel 276 VWEU.

182 Wordt een vraag opgeworpen in een zaak met betrekking tot een gedetineerde persoon, dan moet het Hof conform alinea 4 zo spoedig mogelijk uitspraak doen. Dit is een dui-

rechtspraak – drie uitzonderingen.<sup>183</sup> Ten eerste wanneer de vraag door het Hof van Justitie reeds in een gelijksoortig geval is beantwoord (*acte éclairé*).<sup>184</sup> Ten tweede wanneer de vraag zo evident is dat redelijkerwijs geen twijfel kan rijzen over het antwoord (*acte claire*).<sup>185</sup> De derde uitzondering is wanneer de hogere rechter in kort geding is geadieerd en er nog de mogelijkheid bestaat om een procedure te voeren over de grond van de zaak waarin gebruik kan gemaakt worden van artikel 267 VWEU. Die laatste uitzondering gaat enkel op met betrekking tot vragen over uitleg maar niet wanneer een nationale rechter een EU-handeling ongeldig wil laten verklaren.<sup>186</sup>

In de zaak Gaston Schul kwam het Hof tot eenzelfde conclusie ten aanzien van de *acte éclairé*; wanneer het Hof in een eerdere zaak de ongeldigheid van een handeling heeft vastgesteld en de nationale rechter een vergelijkbare handeling is voorgelegd die om een identieke reden ongeldig is, mag de nationale rechter de ongeldigheid van de handeling niet zelf vaststellen maar moet daarover een prejudiciële vraag stellen aan het Hof.<sup>187</sup> De nationale rechter kan wel overgaan – zonder prejudiciële verwijzing – tot verwerping van het verzoek tot het ongeldig verklaren van een Uniehandeling.

De rechter die de vraag heeft gesteld, is gebonden aan het antwoord van het Hof van Justitie en ook iedere andere rechter aan wie de zaak kan worden voorgelegd in het kader van een gewoon of een buitengewoon rechtsmiddel. Een arrest tot uitlegging geldt in beginsel enkel voor het desbetreffende geschil in tegenstelling tot een arrest met betrekking tot een geldigheidskwestie waaraan ook andere rechters zich moeten houden. Een arrest over de uitlegging of geldigheid heeft een *ex tunc* werking. Dit betekent dat een bepaling vanaf haar inwerkingtreding moet worden begrepen zoals het Hof in de prejudiciële procedure heeft bepaald<sup>188</sup> of vanaf dat moment als ongeldig moet worden beschouwd.<sup>189</sup> Nadat het Hof een prejudicieel antwoord heeft gegeven, wordt de nationale procedure heropend en zal de natio-

---

delijke verwijzing naar de nieuwe speedprocedure, zie artikel 104 *ter* van het Reglement voor de procesvoering.

183 BARKHUYSEN 2007, 331.

184 HvJ 28-30/62, Da Costa en Schaake e.a., *Jur.* 1963, 61 en HvJ 283/81, Cilfit, *Jur.* 1982, 3415.

185 Mijlpaalarrest HvJ 283/81, Cilfit, *Jur.* 1982, 3415.

186 HvJ 314/85, Foto-Frost, *Jur.* 1987, 4199.

187 HvJ C-461/03, Gaston Schul, *Jur.* 2005, I-10513.

188 De gevolgen van een *ex tunc* werking kunnen in het belang van de rechtszekerheid - bv. wegens verstrekende financiële gevolgen - beperkt worden. Zie HvJ 43/75, Defrenne, *Jur.* 1976, 455 en HvJ 262/88, Barber, *Jur.* 1990, I-1889.

189 De werking van een geldigheidsarrest kan in de tijd worden beperkt naar analogie van artikel 264 VWEU (in standhouden gevolgen vernietigde handeling).

nale rechter bepalen welke gevolgen het arrest heeft voor de afhandeling van het concrete geschil.<sup>190</sup>

Door de afschaffing van de pijlerstructuur strekt de bevoegdheid van het Hof van Justitie zich voortaan uit tot het recht van de Europese Unie in zijn geheel voor zover de verdragen niet anders bepalen. Het Hof was al bevoegd voor materies van de eerste pijler en is daar nu ook nog voor bevoegd met inbegrip van de nieuwe titels zoals toerisme, energie en ruimtevaart. De Europese rechter is voortaan ook bevoegd de samenwerking van de lidstaten op het vlak van justitie en binnenlandse zaken te beoordelen. Die voormalige derde pijler omvat een aparte titel inzake ‘de ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie/rechtvaardigheid’ (titel V, artikelen 67-89 VWEU). Dit impliceert dat het Hof van Justitie zonder enige beperking bevoegd is voor onder meer grenscontroles, asiel, immigratie, justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, in strafzaken en politieke samenwerking.<sup>191</sup> Wat betreft de voormalige tweede pijler stelt artikel 24, § 1, tweede alinea VEU dat het Hof van Justitie niet bevoegd is ten aanzien van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid met uitzondering van zijn bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van artikel 40 van dit verdrag en de wettigheid van bepaalde besluiten na te gaan, als bepaald in artikel 275, tweede alinea, van het VWEU. Nationale rechtscolleges kunnen of moeten dus nu ook met betrekking tot de derdepijler materies waarvoor het Hof van Justitie bevoegd geworden is, prejudiciële vragen stellen.<sup>192</sup> Het Hof kan ook uitleg verschaffen met betrekking tot de bepalingen van het Handvest van de grondrechten (zie 3.5.1.2).

#### 2.4.6.3 Beginsel van bevoegdheidstoedeling

De EU bezit enkel toegedeelde bevoegdheden.<sup>193</sup> Dit beginsel wordt met het Verdrag van Lissabon op verschillende plaatsen bevestigd. Artikel 1 VEU bepaalt dat de verdragssluitende partijen een Europese Unie oprichten waaraan de lidstaten bevoegdheden toedelen met het oog op het bereiken van gemeenschappelijke doelstellingen. Artikel 1, § 1, VWEU stelt dat dit verdrag de werking van de Unie

---

<sup>190</sup> JANS e.a. 2007, 271.

<sup>191</sup> Er is één uitzondering, namelijk het Hof van Justitie is niet bevoegd de geldigheid of de evenredigheid na te gaan van operaties van de politie of andere instanties belast met de rechtshandhaving in een lidstaat en is ook niet bevoegd zich uit te spreken over de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de EU-landen ten aanzien van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid. Artikel 276 VWEU. Er is een overgangsregeling voorzien in artikel 10, lid 1 van het Protocol nr. 36 betreffende de overgangsbepalingen.

<sup>192</sup> Een uitzondering is voorzien in het Protocol nr. 36, in het bijzonder artikel 10 (overgangsbepalingen voor handelingen betreffende politieke en justitiële samenwerking in strafzaken). Te vermelden valt dat met het Verdrag van Lissabon nog een nieuwigheid is ingevoerd namelijk wanneer een vraag wordt opgeworpen voor een nationale rechter in een proces betreffende een gedetineerde persoon dan moet het Hof zo spoedig mogelijk uitspraak doen (artikel 267, laatste lid VWEU). BARENTS 2007b, 293-300.

<sup>193</sup> Artikel 2 tot 6 VWEU schrijven drie categorieën van bevoegdheden voor: de ‘exclusieve’ bevoegdheden, de ‘gedeelde’ bevoegdheden en de bevoegdheden ‘ter ondersteuning’.

regelt en de gebieden, de afbakening en de voorwaarden van uitoefening van haar bevoegdheden bepaalt. De bevoegdheden van de lidstaten worden ook veelvuldig benadrukt. Artikel 4, § 1, VEU bepaalt dat conform artikel 5 de bevoegdheden die in de verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, aan de lidstaten toekomen. In artikel 5, § 1, VEU wordt gesteld dat de afbakening van de Uniebevoegdheden beheerst wordt door het beginsel van de bevoegdheidstoedeling en de uitoefening ervan door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In de tweede paragraaf van artikel 5 VEU wordt het begrip bevoegdheidstoedeling verduidelijkt; krachtens dit beginsel handelt de Unie enkel binnen de grenzen die haar door de lidstaten in de verdragen zijn toegekend om de daarin vooropgestelde doelstellingen te verwezenlijken. Voor zover bevoegdheden niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren ze toe aan de lidstaten. Er is ook artikel 6 VEU en artikel 51, § 2, van het Handvest van de grondrechten van de Unie (zie 3.5.1.2) waarin wordt gesteld dat de bepalingen van het Handvest geen verruiming van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de verdragen kunnen inhouden. Ten slotte is er de verklaring nr. 24 betreffende de rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie waarin wordt gestipuleerd dat de rechtspersoonlijkheid van de Unie geenszins machtigt wetgevend of anderszins op te treden buiten de bevoegdheden die de lidstaten haar in de verdragen hebben toegedeeld. Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de angst van de lidstaten dat de Unie haar bevoegdheden zou verruimen, tot gevolg heeft gehad dat het beginsel van de bevoegdheidstoedeling door vele verdragsbepalingen tot uitdrukking is gebracht en herbevestigd is.

#### 2.4.6.4 Subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel

Het huidige artikel 5, § 3, VEU<sup>194</sup> bepaalt: ‘Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.’

Dit beginsel houdt dus in dat de Europese Unie enkel actie zal ondernemen – in gebieden die niet onder zijn exclusieve bevoegdheid vallen – voor zover de doelstellingen van de voorgestelde actie niet voldoende kunnen worden gerealiseerd door de lidstaten en beter op Europees niveau kunnen worden bereikt.<sup>195</sup>

194 In het vroegere artikel 5, § 2, EG werd het subsidiariteitsbeginsel als volgt omschreven: ‘Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.’

195 BRIBOSIA 1992, 165-188; DE BURCA 2000, 103-111; EMILIOU 1992, 383-407; GAUDISSART 1993, 173-182; KOOPMANS 1994, 43-55; LENAERTS & VAN NUFFEL 2003, 123-130; STROZZI 1994, 372-390 en TOTH 1992, 1079-1105.

Het is voornamelijk een politiek beginsel<sup>196</sup> en wordt zelden expliciet toegepast in de rechtspraak van het Hof van Justitie. Nochtans is het een belangrijk beginsel dat kan worden beschouwd als de ideologische achtergrond betreffende de autonomie van de lidstaten met betrekking tot institutionele en procedurele aangelegenheden.<sup>197</sup> Elke Europese instelling zal er bij de uitoefening van zijn bevoegdheden zorg voor dragen dat het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen en daarop wordt een marginale rechterlijke controle uitgeoefend door de Europese rechter.<sup>198</sup>

Een belangrijke innovatie met het Verdrag van Lissabon is vervat in artikel 8 van het Protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.<sup>199</sup> Artikel 8 stelt dat het Hof van Justitie bevoegd is uitspraak te doen over beroepen ingesteld wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel door een wetgevingshandeling van de Europese instellingen.<sup>200</sup> Het Hof toetst wel slechts marginaal wegens de ruime beleidsvrijheid die aan de instellingen wordt gelaten.<sup>201</sup> Dit beroep kan door een lidstaat op de wijze bepaald in artikel 263 VWEU of door een lidstaat – in naam van zijn nationaal parlement of een kamer van dat parlement – ingesteld worden. In artikel 12, b) VEU (dat valt onder titel II bepalingen inzake de democratische beginselen) wordt bevestigd dat de nationale parlementen actief bijdragen tot de goede werking van de Unie door erover te waken dat het subsidiariteitsbeginsel wordt gerespecteerd conform de procedures vervat in het voormelde protocol. De nationale parlementen kunnen dus voortaan een politieke controle uitoefenen op het naleven van het subsidiariteitsbeginsel ('gele-oranje kaart procedure').<sup>202</sup> In het protocol is een sluitende procedure – ter garantie van respect van het subsidiariteitsbeginsel – voorzien die moet worden gevolgd wanneer een ontwerp van wetgevingshandeling door de EU-instellingen voorgelegd wordt.

De uitoefening van de bevoegdheden van de Unie wordt – behalve door het subsidiariteitsbeginsel – beheerst door een ander belangrijk beginsel namelijk het evenredigheidsbeginsel (artikel 5, § 4, VWEU). Krachtens dit beginsel gaat de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat noodzakelijk is om de doelstellingen van de verdragen te verwezenlijken. Een

---

196 Aldus ook GEELHOED 1991, 422-435.

197 WIDDERSHOVEN 2002, 260-262.

198 HvJ C-377/98, *Nederland v. Parlement en Raad*, *Jur.* 2001, I-7079.

199 Dit protocol is gehecht aan de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb. C.* 115 van 9 mei 2008 en vervangt het oude protocol gehecht aan het Verdrag van Amsterdam.

200 Voor het begrip wetgevingshandeling zie 2.4.4.3.

201 GILLIAUX 2007, 33.

202 Artikel 5, § 3, tweede alinea VEU bepaalt: 'De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd.' BARENTS 2007a, 253-261.

wetgevingshandeling moet ook gemotiveerd worden in het licht van het evenredigheidsbeginsel (artikel 5 Protocol nr. 2) maar er is geen zelfde controlebevoegdheid door de lidstaten door middel van een beroepsmogelijkheid bij het Hof voorzien als met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel.

Het subsidiariteitsbeginsel kan alleen ten aanzien van handelingen van de EU-instellingen worden ingeroepen terwijl het proportionaliteitsbeginsel ook tegen alle maatregelen van de lidstaten kan worden ingeroepen. Zowel het subsidiariteitsbeginsel als het evenredigheidsbeginsel kan worden toegepast ten aanzien van de wetgevingshandelingen en de uitvoeringshandelingen van de Europese instellingen (2.4.4.3), hoewel in de praktijk het subsidiariteitsbeginsel hoofdzakelijk wordt gekoppeld aan de wetgevingshandelingen.<sup>203</sup>

Tal van mijlpaalbeginselen – die hoofdzakelijk door het Hof van Justitie en in mindere mate door de Europese wetgever zijn ontwikkeld – waarborgen dus het evenwicht tussen de werking van het Europese en het nationale recht binnen een Europese rechtsorde en garanderen tevens een institutioneel evenwicht tussen de Europese en de nationale (bestuurs)organen.

## 2.5 *Besluit*

‘Europees bestuursrecht’ is een relatief recent begrip en het rechtsgebied is in volle ontwikkeling. Het Europese recht gaat steeds meer betekenen voor het bestuursrecht van de lidstaten en het brengt nieuwe inzichten en veranderingen mee in de nationale rechtsordes. Het jonge vakgebied kan op grote belangstelling rekenen en wordt steeds uitvoeriger bestudeerd in de diverse lidstaten (in België vooralsnog in – te – beperkte mate, zie de hoofdstukken 6 en 9). Het Europese recht is een belangrijke factor waarmee rekening moet worden gehouden bij een groot deel van het nationale bestuursoptreden. Een integrale in plaats van een gefragmenteerde kijk op het bestuursrecht is dus noodzakelijk. Het nationale bestuursrecht raakt meer en meer geëuropeaniseerd en met het Verdrag van Lissabon wordt die Europeanisering verder doorgezet. De relatie tussen Europees (bestuurs)recht en nationaal bestuursrecht wordt gekenmerkt door een wederzijdse beïnvloeding van beginselen, regels en uitgangspunten. Nationale rechtsordes hebben een duidelijke invloed gehad op de vorming van de Europese rechtsbeginselen en regels die ontwikkeld zijn in het licht van de Europese doelstellingen (*bottom up*). Die regels en beginselen beïnvloeden op hun beurt het bestuursrecht van de lidstaten (*top down*). De lidstaten zijn ertoe gehouden Europese regels en principes in hun rechtsorde uit te voeren en toe te passen zodat het nationale bestuursrecht binnen de werkingssfeer van het Europese recht automatisch wordt geëuropeaniseerd en getransformeerd. De europeanisering van bestuursrechtelijke regels en beginselen buiten de werkingssfeer van het Europese recht ligt in de handen van de lidstaten (‘vrijwillige adoptie’). Onder invloed van het Europese recht kunnen in de

203 ZILLER 2007, 381-383.

lidstaten een aantal gemeenschappelijke beginselen en uitgangspunten worden ontdekt die stilaan uitgroeien tot een *ius commune*, een gemeenschappelijk bestuursrecht. In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de omschrijving van het begrip ‘Europees bestuursrecht’ – als bestuursrecht op Europees niveau en op nationaal niveau dat dient ter uitvoering en toepassing van het Europese recht in de lidstaten – en de gevolgen van dit bestuursrecht (wederzijdse beïnvloeding, vrijwillige adoptie en *ius commune*).

De Europese rechtsorde is een geïntegreerde samengestelde rechtsorde waarin Europese en nationale organen moeten samenwerken tot het realiseren van de Europese integratiedoelstellingen. Het is een rechtsorde met eigen regels betreffende wetgeving, bestuur en rechtspraak die in bepaalde mate autonoom doorwerken in de lidstaten en de nationale soevereiniteit deels doorbreken. De Unie doet uitvoerig beroep op de bestuursorganen van de lidstaten om het Unierecht ten uitvoer te leggen. De Unie beschikt immers niet zelf over een gesofisticeerd uitgebouwd bestuursapparaat dat het gehele Unierecht zelf kan uitvoeren en toepassen. De lidstaten doen dit weliswaar aan de hand van hun eigen (bestuurs)recht maar worden daarbij gestuurd en beperkt door de Europese regels, beginselen en randvoorwaarden. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU is van groot belang voor het goed functioneren van die samengestelde rechtsorde. Geregeld worden de lidstaten terecht gewezen betreffende het niet of incorrect uitvoeren en toepassen van het Europese recht. De Europese instellingen kunnen ook zelf bestuursbevoegdheden hebben voor zover daartoe een verdragsbevoegdheid kan worden aangewezen. Of een bepaalde EU-bevoegdheid van wetgevende dan wel van uitvoerende aard is, was tot voor het Verdrag van Lissabon vaak een mysterie. Nu legt het VWEU uitdrukkelijk drie soorten handelingen vast namelijk wetgevings-, gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. De lidstaten blijven echter de belangrijkste uitvoerders van het Europese recht. De nationale wetgever moet daartoe wetgeving maken, de bestuursorganen moeten ze toepassen en de rechters zien toe op de handhaving ervan. Als een EU-regeling stilzwijgend is over de concrete uitvoering en toepassing liggen die bevoegdheden bij de lidstatelijke organen. Het nationale recht bepaalt dan zelf de bevoegde organen hoewel het Europese recht door middel van materiële bepalingen een zekere invulling van nationale begrippen in de hand kan werken. Naast een institutionele autonomie geldt ook een procedurele autonomie betreffende het aanwijzen van de bevoegde rechters en de toepasselijke procedureregels. De autonomie van de lidstaten wordt echter behoorlijk ingeperkt door de Europese randvoorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid met het oog op het garanderen van de volle werking en de uniforme toepassing van het Europese recht. Het beginsel van effectieve rechtsbescherming impliceert ook een zekere beperking op de nationale autonomie omdat het Europese recht vereist dat de lidstaten een zodanige rechtsbescherming organiseren dat de Europese rechten daadwerkelijk kunnen worden afgedwongen voor een onpartijdige en onafhankelijke rechterlijke instantie.



De Europese rechtsorde steunt op een aantal mijlpaalbeginselen die een rode draad vormen doorheen het ganse EU-verhaal. Ten eerste het in de rechtspraak ontwikkelde voorrangsbeginsel dat impliceert dat het Europese – primaire, secundaire en ongeschreven – recht voorrang heeft op het – wettelijke en grondwettelijke – recht van de lidstaten. Het beginsel van voorrang geldt dus ook met betrekking tot de toepasselijke Europese rechtsbeginselen. Een belangrijk doorwerkinginstrument voor de beginselen is de Unierechtconforme of beginselconforme uitleg waarbij de nationale rechter het nationale recht zoveel mogelijk moet uitleggen conform het Europese recht inclusief de Europese rechtsbeginselen. Grenzen aan de Unierechtconforme uitleg vloeien op hun beurt voort uit de algemene rechtsbeginselen zoals het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Een tweede mijlpaalbeginsel is het beginsel van Unietrouw dat is gecodificeerd in artikel 4, § 3, VEU dat impliceert dat de EU-instellingen en de nationale organen te goeder trouw moeten samenwerken om de doelstellingen van de Unie te bereiken en de draagwijdte en de doeltreffendheid van het Unierecht te waarborgen. Een bijzondere vorm van samenwerking die een cruciale verbindingschakel vormt tussen de Europese en de nationale rechtsordes is de prejudiciële vraagstellingprocedure. Ten gevolge van de afschaffing van de pijlerstructuur zal van die procedure wellicht nog meer gebruik worden gemaakt, ook op de nieuwe terreinen zoals immigratie, asiel, enz. Een volgend mijlpaalbeginsel is het beginsel van de bevoegdheidstoedeling dat impliceert dat de Unie enkel over toegewezen bevoegdheden beschikt en haar optreden binnen die bevoegdheden moet blijven. Dit beginsel is diverse malen in de verdragen gecodificeerd wellicht wegens de angst van de lidstaten dat de Unie zou uitgroeien tot een supermacht ten koste van de soevereiniteit van de lidstaten. Tot slot zijn de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van belang. Het eerste beginsel impliceert dat de Unie enkel zal optreden wanneer de doelstellingen van het overwogen optreden onvoldoende door de lidstaten kunnen worden gerealiseerd. Er wordt in de nieuwe definitie van artikel 5, § 3, VEU uitdrukkelijk aandacht besteed aan de actie op het niveau van de regionale en lokale overheden. Een belangrijke vernieuwing is tevens ‘de gele- en oranjekaart procedure’ die de nationale parlementen de mogelijkheid geeft aan de alarmbel te trekken wanneer het subsidiariteitsbeginsel met de voeten wordt getreden door de Europese instellingen. Het proportionaliteitsbeginsel impliceert dat de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder gaat dan noodzakelijk om de Uniedoelstellingen te verwezenlijken. Zowel de lidstaten als de Unie zijn aan dit beginsel gebonden terwijl het subsidiariteitsbeginsel zich richt tot de Europese instellingen.





### 3 Algemene Europese rechtsbeginselen

#### 3.1 Inleiding

Vooraleer in de volgende hoofdstukken concreet in te gaan op het bestaan van een vertrouwensbeginsel in de Europese rechtsorde is onderhavig hoofdstuk toegespitst op de Europese algemene rechtsbeginselen.<sup>1</sup> Het optreden van de Europese overheid moet aan bepaalde behoorlijkheidsmaatstaven voldoen. In de literatuur worden dergelijke beginselen soms aangeduid als ‘communautaire beginselen van behoorlijk bestuur’.<sup>2</sup> Het gaat om eisen als zorgvuldigheid, proportionaliteit, rechtszekerheid, enz. Die beginselen van behoorlijk bestuur komen echter niet ‘als zodanig goed uit de verf’ in het Europese recht.<sup>3</sup> Zij worden door de Europese rechters ondergebracht onder de brede noemer van algemene beginselen van Unierecht. Slechts in één enkele zaak wordt uitdrukkelijk gesproken van beginselen van behoorlijk bestuur zonder dit verder te preciseren.<sup>4</sup> De rechtsbeginselen die hier zullen worden besproken, hebben voor het bestuur een normerende betekenis. Dit hoofdstuk – waar de algemene Europese rechtsbeginselen centraal staan – laat toe het Europese vertrouwensbeginsel in een juist perspectief te plaatsen, de werkingssfeer en de doorwerking van dit beginsel beter te begrijpen. In de volgende hoofdstukken wordt dan dieper ingegaan op de werking en de doorwerking van het vertrouwensbeginsel in de Europese rechtsorde en bepaalde nationale rechtsordes. Algemene rechtsbeginselen spelen in de Europese rechtsorde een belangrijke rol. Binnen de veelheid van geschreven en ongeschreven normen waaraan het bestuurlijk handelen moet voldoen, vormen de rechtsbeginselen een belangrijke afzonderlijke categorie.

Vooreerst wordt nagegaan waarom het Hof zijn toevlucht neemt tot de algemene rechtsbeginselen en of die van geschreven dan wel ongeschreven aard zijn. Tevens wordt bekeken of die beginselen als een zelfstandige rechtsbron kunnen worden beschouwd en waar het Hof zijn inspiratie haalt om dergelijke beginselen te ontdekken en te ontwikkelen. Er wordt onderzocht of er in de verdragen een rechtsgrond is terug te vinden die de ontdekking ervan legitimeert. Vervolgens wordt ingegaan op de diverse functies die rechtsbeginselen vervullen. Tot slot wordt stilgestaan bij de grondrechten als een bijzondere categorie van de algemene rechtsbeginselen. Oorspronkelijk werden de grondrechten beschermd onder

---

1 Zie over de Europese algemene rechtsbeginselen bv. BERNITZ & NERGELIUS 2000, 244 p.; GROUSSOT 2006, 479 p.; KOOPMANS 1991a, 211-217; PAPADOPOULOU 1996, 319 p. en WIDDERSHOVEN 2000, 293-328.

2 USHER 1998, 100-120. USHER onderscheidt in dit kader: (1) de goede trouw aan de kant van het bestuur, (2) het vereiste dat het bestuur consistent handelt, (3) zorgvuldigheid en (4) behoorlijke mededeling van de besluiten of gegevens.

3 JANS e.a. 2002, 251.

4 Zie HvJ 96-102, 104, 105 en 110/82, IAZ, *Jur.* 1983, 3369.

de algemene rechtsbeginselen, later is een Handvest voor de grondrechten ontwikkeld dat eerst een louter politieke verklaring was maar met het Verdrag van Lissabon bindende kracht heeft gekregen. De evolutie van de grondrechtenbescherming wordt in dit hoofdstuk kort beschreven. Voor dit proefschrift zijn de bepalingen in het Handvest van belang die betrekking hebben op het bestuursrecht, in het bijzonder vertrouwen en rechtszekerheid. Er wordt stilgestaan bij een belangrijke verworvenheid namelijk artikel 41 van het Handvest waarin een ‘recht op behoorlijk bestuur’ is neergelegd en artikel 49 van het Handvest dat het beginsel van het verbod van terugwerkende kracht bevat, weliswaar beperkt tot strafrechtelijke wetten en sancties.

### 3.2 Europese rechtsbeginselen

De ontwikkeling van een set van algemene Europese rechtsbeginselen heeft een enorme bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de Europese rechtsorde.<sup>5</sup> Ondanks het toenemend aantal regelgevende Europese maatregelen is het belang van de algemene rechtsbeginselen zeker niet afgenomen. Zij spelen een steeds belangrijkere rol zowel met betrekking tot de domeinen van Europees recht waarin zij worden toegepast als ten aanzien van de uitbreiding van hun toepassingsvoorwaarden die zij opleggen.<sup>6</sup> Zowel het Hof van Justitie als de nationale rechtscolleges maken steeds meer gebruik van de gevarieerde dynamische algemene rechtsbeginselen.<sup>7</sup> Het toenemende belang van die beginselen is ook duidelijk zichtbaar in de rechtsleer.<sup>8</sup> Als Europese algemene bestuursrechtelijke rechtsbeginselen kunnen onder meer worden genoemd: het proportionaliteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het verdedigingsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het motiveringsbeginsel en het transparantiebeginsel.<sup>9</sup> Die beginselen vertonen gelijkenissen – maar zijn daarom niet identiek – aan de beginselen van behoorlijk bestuur in de diverse lidstaten. Op het rechtszekerheidsbeginsel en in het bijzonder het vertrouwensbeginsel wordt in een volgend hoofdstuk dieper ingegaan.

Hieronder worden de aard, de kenmerken en de functies van de Europese algemene rechtsbeginselen verduidelijkt.

---

5 Beginnselen *sensu lato* als voorrang, directe werking, institutioneel evenwicht hebben geen autonomie maar zijn regels die afgeleid zijn uit de verdragsartikelen of een globale interpretatie van de verdragen. Terwijl de algemene rechtsbeginselen – *i.e.* beginselen *sensu stricto* – hun autoriteit halen uit het feit dat zij gemeen zijn aan het recht van de lidstaten en als autonome beginselen door het Hof van Justitie worden vastgesteld. MANIN 1997, 289.

6 BARRETT 2002, 196-197.

7 NERGELIUS 2000, 223-233.

8 Bv. GROUSSOT 2006, 479 p.; TRIDIMAS 2005, 591 p. en USHER 2006, 320 p.

9 O.m. BIJLOOS & VAN DEN OOSTERKAMP 1990, 860; FOUBERT & VANHAMME 1999, 481-486; GROUSSOT 2006 145-210; JANS e.a. 2007, 115-196 en LENAERTS 2006, 67-98.

### 3.2.1 Ongeschreven beginselen

Algemene Europese rechtsbeginselen zijn beginselen. Een beginsel is een redenering die argumenten geeft in een bepaalde richting zonder tot een specifiek resultaat te dwingen.<sup>10</sup> In tegenstelling tot regels – die een meer specifiek en concreet karakter hebben – stellen zij geen rechtsgevolgen voorop die automatisch zullen volgen. Zij weerspiegelen elementaire opvattingen over recht en rechtvaardigheid.<sup>11</sup> Europese algemene rechtsbeginselen worden in de regel beschouwd als een ongeschreven rechtsbron maar zij zijn niet per definitie ongeschreven. Er is een toenemende tendens tot codificatie van de beginselen die het Hof voordien toepaste als ongeschreven algemene rechtsbeginselen.<sup>12</sup> Zowel in de verdragen, het Handvest als in secundair recht (bijvoorbeeld verordeningen) zijn verscheidene algemene rechtsbeginselen (deels) gecodificeerd (bijvoorbeeld het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in artikel 18 VWEU).

### 3.2.2 Rechtsbron

Het Hof van Justitie neemt – omdat de Europese rechtsorde geen coherent lichaam van algemene bestuursrechtelijke regels kent – zijn toevlucht tot de algemene rechtsbeginselen<sup>13</sup> ter aanvulling van het geschreven Europese recht (*gap filling role*).<sup>14</sup> De beginselen vormen een oplossing voor een juridisch probleem waarvoor in de geschreven Europese rechtsbronnen geen antwoord kan worden gevonden. De lidstaten kunnen zich niet zelf beroepen op hun nationale recht om de lacunes in het Europese recht op te vullen. Het is een bevoegdheid die exclusief toekomt aan het Hof van Justitie.<sup>15</sup> De algemene beginselen van Unierecht vormen een belangrijke rechtsbron,<sup>16</sup> zeker in het bestuursrecht, omdat zij een open, vaag karakter en een ruim toepassingsgebied hebben. De toenemende complexiteit van de relaties tussen bestuur en burgers parallel aan een toenemende europeanisering en Europese integratie heeft ertoe geleid dat de rechtspraak op het gebied van de algemene beginselen – die het vertrouwen van de burger in de Unie moeten ver-

10 BARRETT 2002, 196.

11 Volgens TRIDIMAS is een beginsel een ‘*general proposition of law of some importance from which concrete rules derive, and in which those rules find their justification.*’ TRIDIMAS 2005, 1.

12 Cf. proportionaliteitsbeginsel.

13 Het begrip ‘algemeen rechtsbeginsel’ is niet ontstaan door de rechtspraak van het Hof van Justitie of ten gevolge van de ontwikkeling van het Europese recht maar bestond in het internationale publiek recht al lang voor het ontstaan van de Europese Unie.

14 HARTLEY 2007, 131: ‘*to cloak the nakedness of judicial law-making: the idea is that, if a ruling can be shown to be derived from a principle of sufficient generality as to command common assent, a firm legal foundation for the judgment will be provided.*’ De beginselen hebben ook nog andere functies, zie verder.

15 Zie bijvoorbeeld in verband met het gemeenschappelijk landbouwbeleid: HvJ 159/73, *Hannoversche Zucker*, *Jur.* 1974, 121. Zie tevens USHER 1976, 361.

16 HARTLEY 2007, 131-132.

groten – een significante ontwikkeling heeft gekend en kent; nog steeds worden nieuwe beginselen ontdekt en bestaande beginselen ontwikkeld.<sup>17</sup>

De oorspronkelijke verdragen maakten geen melding van de algemene rechtsbeginselen als bron van Europees recht. Toch bevestigde het Hof van Justitie het bestaan van algemene rechtsbeginselen in de Europese rechtsorde, daarbij vertrekkend van de vaststelling dat dergelijke beginselen terug te vinden zijn in de rechtssystemen van de verschillende lidstaten.<sup>18</sup> Al vroeg in zijn rechtspraak nam de Europese rechter zijn toevlucht tot de algemene rechtsbeginselen daar hij zich naar eigen zeggen niet kon veroorloven aan rechtsweigering te doen.<sup>19</sup>

Het Hof stelde in de zaak *Algera*<sup>20</sup>: ‘(...) Het Hof is derhalve – op straffe van rechtsweigering – gehouden dit vraagstuk op te lossen aan de hand van de regels, welke in de wetgeving, de wetenschap en de rechtspraak der deelnemende landen zijn aanvaard.’ De stelling van het Hof dat niet mag geweigerd worden recht te spreken (*déni de justice*)<sup>21</sup> is geïnspireerd op de benadering van de Franse *Conseil d’Etat*<sup>22</sup> ten aanzien van de *principes généraux du droit*.<sup>23</sup>

### 3.2.3 Inspiratiebron

Het Hof laat zich bij de ‘ontdekking’ en ontwikkeling van de Europese algemene beginselen in de eerste plaats inspireren door de rechtsbeginselen en regels vervat in de nationale rechtsordes.<sup>24</sup> Het past beginselen toe die het uitdrukkelijk dan wel impliciet aantreft in de rechtstradities van de lidstaten.<sup>25</sup> Zo verschenen al vroeg in de rechtspraak rechtsvergelijkende analyses van de advocaten-generaal<sup>26</sup> maar

---

17 Zie ook LENAERTS 2006, 67-68.

18 Bv. HvJ C-224/01, Köbler, *Jur.* 2003, I-10239. LENAERTS 2003, 873-906 en MANIN 1997, 289.

19 Zie HvJ 7/56 en 3-7/57, *Algera e.a.*, *Jur.* 1957, 39. Zie ook A-G LAGRANGE in HvJ 8/55 *Fédération Charbonnière de Belgique*, *Jur.* 1955, 291 op 277-278 die daarbij expliciet naar artikel 4 van de Franse *Code Civil* (*déni de justice*) verwees.

20 HvJ 7/56 en 3-7/57, *Algera e.a.*, *Jur.* 1957, 39.

21 Dat trouwens op zichzelf ook een algemeen rechtsbeginsel is.

22 Het hoogste Franse bestuurlijke rechtscollege.

23 Zie bijvoorbeeld in verband met het gemeenschappelijk landbouwbeleid: HvJ 159/73, *Hannoversche Zucker*, *Jur.* 1974, 121. HERDEGEN 2000, 5 en USHER 1976, 361.

24 KOOPMANS 1991b, 58.

25 BERNITZ & NERGELIUS 2000, 244 p.; LENAERTS 2001, 487-528; PRECHAL & HEUKELS 1986, 287-331 en SCHWARZE 1993, 235-245.

26 A-G ROEMER in HvJ 6/54, *Nederland v. EGKS Hoge Autoriteit*, *Jur.* 1954, 201, in bijzonder 118 (rekening moet worden gehouden met het recht van de lidstaten bij de interpretatie van het Europese recht); A-G LAGRANGE in HvJ 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique*, *Jur.* 1955, 291, in bijzonder 277-278. Zie ook de opinie van A-G LAGRANGE bij HvJ 14/61, *Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken*, *Jur.* 1962, 485 op 280-283 waarin een rechtsvergelijkende studie werd gedaan van de leer van intrekking van bestuurshandelingen. Verder A-G ROEMER bij HvJ 25/62, *Plaumann*, *Jur.* 1963, 199 op 117 en bij HvJ 5/71, *Zuckerfabrik Schöppenstedt*, *Jur.* 1971, 975 op 989.

ook van het Hof zelf.<sup>27</sup> De invloed van onder meer Duitsland en Frankrijk is groot geweest. Zo heeft het Duitse recht een grote bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de bestuursrechtelijke beginselen als proportionaliteit en gerechtvaardigde verwachtingen.<sup>28</sup> Het Hof zal wel steeds de Europese aard van het beginsel benadrukken zelfs als de nationale invloeden duidelijk zichtbaar zijn.<sup>29</sup> Het Hof zal de beste oplossing kiezen of afleiden in het licht van de structuur en de doelstellingen van het Europese recht.<sup>30</sup> De Europese rechter lukt vaak opzettelijk een juridische dialoog uit met de nationale rechtscolleges tot het verzekeren van de aanvaarding en legitimiteit van de algemene rechtsbeginselen die het heeft ‘ontdekt’.<sup>31</sup> Het is echter geen noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een algemeen Europees rechtsbeginsel dat een gelijkaardig beginsel in de rechtsorde van elke lidstaat is terug te vinden. Het beginsel is ook niet noodzakelijkerwijze een afgeleide, een compromis van de beginselen aanwezig in de rechtsordes van de lidstaten.<sup>32</sup> Het Hof kan kiezen tussen de verschillende oplossingen geboden door de nationale rechtsordes<sup>33</sup> en vaststellen dat een specifieke nationale oplossing zo goed aan de doelstellingen van de Unie tegemoet komt dat die moet worden overgenomen in de Europese rechtsorde.<sup>34</sup> Juist omdat de beginselen op zodanige wijze worden gekneed dat zij passen in het systeem van de Europese Unie en een oplossing bieden voor een concreet probleem, is het niet steeds eenvoudig de juiste oorsprong van die Europese rechtsbeginselen vast te stellen.<sup>35</sup>

Het bovenstaande moet echter worden genuanceerd, want niet te negeren verschillen tussen de rechtssystemen van de respectieve lidstaten kunnen een obstakel vormen voor het kwalificeren van een beginsel als algemeen beginsel van Europees recht.<sup>36</sup>

27 HvJ 7/56 en 3-7/57, *Algera e.a.*, *Jur.* 1957, 39. Het Hof deed een gedetailleerd onderzoek naar de leer van de intrekking van bestuurshandelingen in de rechtssystemen van de zes stichtende lidstaten en verwees expliciet naar bepalingen van het Franse, Duitse en Engelse recht.

28 GROUSSOT 2006, 20.

29 HvJ 46/87 en 227/88, *Hoechst*, *Jur.* 1989, 2859. USHER 1976, 373-374.

30 HvJ 25/70, *Köster*, *Jur.* 1970, 1161; HvJ 222/84, *Johnston*, *Jur.* 1986, 1651; HvJ C-249/96, *Grant*, *Jur.* 1998, I-621 en Ger. T-192/99, *Dunnett e.a.*, *Jur.* 2001, II-813, I-A-65, II-313.

31 HERDEGEN 2000, 18-20.

32 VAN RAEPENBUSCH 1998, 333-344.

33 HvJ 9/69, *Sayag e.a.*, *Jur.* 1969, 329.

34 HvJ 205 - 215/82, *Deutsche Milchkontor e.a.*, *Jur.* 1983, 2633.

35 HvJ 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, *Jur.* 1970, 1125. SIMON 1997, 248.

36 HvJ 46/87 en 227/88, *Hoechst*, *Jur.* 1989, 2859. In dit arrest stelde het Hof dat het grondrecht van onschendbaarheid van de woning in de Europese rechtsorde voor de privéwoning van particulieren wordt erkend als een beginsel dat de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, dit in tegenstelling tot de lokalen van de ondernemingen daar de betrokken rechtsstelsels sterk verschillen met betrekking tot de aard en de mate van bescherming van de bedrijfslokalen tegen het optreden van het openbaar gezag.

Sinds de zaak *Algera* zijn tal van beginselen ontdekt<sup>37</sup> die fundamenteel zijn voor de ontwikkeling van een algemeen Europees bestuursrecht.<sup>38</sup>

Als voorbeeld kan het arrest *Heylens* worden aangehaald waarin het Hof van Justitie besliste dat beroep in rechte mogelijk moet zijn tegen iedere beslissing van een nationale instantie waarbij de uitoefening van het recht van vrije toegang tot het arbeidsproces wordt geweigerd. Dit wordt door het Hof beschouwd als een algemeen beginsel van Europees recht dat voortvloeit uit het constitutionele erfgoed dat alle lidstaten gemeen hebben en dat ook gewaarborgd is in artikel 6 en 13 EVRM.<sup>39</sup>

Een tweede bron van inspiratie zijn de internationale verdragen, in het bijzonder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hoewel de Europese Unie zelf nog geen lid is maar het EVRM-lidmaatschap van de Unie door het Verdrag van Lissabon wel uitdrukkelijk is vastgelegd, zie 3.5.1.2).<sup>40</sup>

Het Hof van Justitie bezit geen ongebreidelde actievrijheid in de ontwikkeling van algemene rechtsbeginselen, het kan niet de rol overnemen van de Europese wetgever; de organen van de Unie moeten conform artikel 5 VEU (artikel 5 EG) handelen binnen de perken van de bevoegdheden toegekend door de verdragen.<sup>41</sup> Op de discussie in de rechtsleer rond de kwestie of de ontdekking en ontwikkeling door het Hof van Justitie van Europese rechtsbeginselen wel legitiem is, wordt in dit werk niet in detail ingegaan.<sup>42</sup>

### 3.2.4 *Rechtsgrond*

Er bestaat geen algemene verdragsbepaling die de Europese rechters expliciet machtigt de algemene rechtsbeginselen te ‘ontdekken’ en te ontwikkelen. Er is enkel artikel 340, lid 2 VWEU (oud artikel 288, lid 2 EG)<sup>43</sup> dat het algemene beginsel van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Europese Unie vastlegt waarbij uitdrukkelijk wordt verwezen naar de algemene rechtsbeginselen gemeen aan de lidstaten.<sup>44</sup> Het Hof heeft daaruit echter niet afgeleid dat enkel in het kader

---

37 Bv. proportionaliteitsbeginsel (HvJ 25/70, Köster, *Jur.* 1970, 1161) en rechtszekerheidsbeginsel (HvJ 13/61, Bosch e.a., *Jur.* 1962, 89).

38 Bv. de uitspraken van het Hof met betrekking tot de aansprakelijkheid van de lidstaten voor schendingen van het Europese recht. Zie HvJ C-6/90 en C-9/90, *Francovich* en *Bonifaci*, *Jur.* 1991, I-5357 en HvJ C-46/93 en 48/93, *Brasserie du Pêcheur* en *Factortame*, *Jur.* 1996, I-1029.

39 TIMMERMANS 1989, 287-292.

40 GROUSSOT 2006, 59-102.

41 HvJ C-159/90, *Grogan*, *Jur.* 1991, I-4685.

42 Hierover o.m. GROUSSOT 2006, 9 en SIMON 1997, 247.

43 Geconsolideerde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, *Pb. C.* 325 van 24 december 2002, 35.

44 In het bijzonder draagt artikel 340 VWEU de Unie op de schade te vergoeden die door haar instellingen of haar personeelsleden in de uitoefening van hun functie is veroorzaakt ‘overeenkomstig de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der lidstaten gemeen

van het buitencontractuele aansprakelijkheidsdomein een toevlucht kon worden genomen tot die beginselen, integendeel: in diverse rechtsdomeinen werd hierop al een beroep gedaan.

Zelfs nog voordat het Verdrag van Rome tot oprichting van de Europese economische gemeenschap in 1957 in een uitdrukkelijke grondslag voorzag – in het bijzonder artikel 288, lid 2 EG (ex 215 EEG) – had het Hof van Justitie gesteld dat het zich zou laten inspireren door de regels en beginselen erkend door de wetgever, rechtsleer en rechtspraak van de lidstaten.<sup>45</sup>

Zoals advocaat-generaal DUTHEILLET DE LAMOTHE het formuleerde in de zaak Internationale Handelsgesellschaft: *‘the fundamental principles of national legal systems (...) contribute to forming that philosophical, political and legal substratum common to the Member States from which through the case-law an unwritten Community Law emerges, one of the essential aims of which is (...) to ensure the respect for the fundamental rights of the individual.’*<sup>46</sup>

Het Hof aarzelt dus niet om de leemten in het Europese recht op te vullen door te verwijzen naar de algemene rechtsbeginselen die zeer vaak terug te voeren zijn op het nationale recht en de rechtstradities van de lidstaten.<sup>47</sup>

Artikel 19, § 1, VEU (oud artikel 220 EG) biedt een algemene impliciete grondslag voor de ontdekking en ontwikkeling van algemene rechtsbeginselen door het Hof van Justitie van de EU.<sup>48</sup> Dit artikel bepaalt in het bijzonder dat de Europese rechters toezien op de eerbiediging van het ‘recht’ bij de uitlegging en de toepassing van de verdragen.<sup>49</sup> Onder het ‘recht’ kunnen ook de algemene rechtsbeginselen worden begrepen<sup>50</sup> zodat het Europese recht zal worden uitgelegd en toegepast in overeenstemming met de (zowel geschreven<sup>51</sup> als ongeschreven) beginselen.

Het Hof stelde in de zaken Brasserie du Pêcheur en Factortame: ‘Bij ontbreken van bepalingen in het Verdrag die uitdrukkelijk en precies de gevolgen regelen van schendingen van het gemeenschapsrecht door de Lid-Staten, staat het aan het Hof,

---

hebben’. Zie HvJ C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur en Factortame, *Jur.* 1996, I-1029. LENAERTS & VAN NUFFEL 2003, 628.

45 HvJ 7/56 - 3- 7/57, Algera e.a., *Jur.* 1957, 39. MANIN 1997, 289.

46 A-G LAMOTHE in HvJ 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, *Jur.* 1970, 1125.

47 NERGELIUS 2000, 225.

48 WIDDERSHOVEN 2002, 278.

49 LENAERTS & VAN NUFFEL 2003, 627.

50 Dit is uitdrukkelijk door het Hof van Justitie gesteld in HvJ C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur en Factortame, *Jur.* 1996, I-1029. HERDEGEN 2000, 15 en SCHERMERS 1983, 514-527.

51 Zo bijvoorbeeld is het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in verschillende verdragsartikelen gecodificeerd (bv. artikel 18 VWEU) en in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.



bij de uitoefening van de hem door artikel 164[220] van het Verdrag toegekende opdracht de eerbiediging van het recht te verzekeren bij de uitlegging en de toepassing van het Verdrag, over een dergelijke vraag uitspraak te doen volgens de algemeen erkende interpretatiemethoden, met name met een beroep op de algemene beginselen van het communautaire rechtstelsel en eventueel op de algemene beginselen die de rechtstelsels van de Lid-Staten gemeen hebben.’ (r.o. 27).<sup>52</sup>

Artikel 263, tweede lid VWEU (oud artikel 230, lid 2 EG) bepaalt dat een Europese handeling kan worden vernietigd door het Hof van Justitie onder meer ‘wegens schending van de Verdragen of enige uitvoeringsregeling daarvan.’ De schending van een algemeen rechtsbeginsel kan worden beschouwd als een schending van de verdragen of een uitvoeringsregeling.<sup>53</sup>

Artikel 6, § 3, VEU ten slotte stelt dat de grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, als algemene beginselen deel uitmaken van het recht van de Unie.

### 3.2.5 Functies

Het Hof ontdekt en ontwikkelt de beginselen en gebruikt ze ter controle van de legaliteit van handelingen van de Europese instellingen, ter interpretatie of aanvulling van geschreven bepalingen van Europees recht en ter controle van de verenigbaarheid van wetgeving of bestuurspraktijken van de lidstaten met het Europese recht.<sup>54</sup> Europese rechtsbeginselen geven eerder de grenzen van het toelaatbare aan dan dat zij een maatstaf zijn voor hoe het moet.<sup>55</sup> Zij stellen belangrijke beperkingen aan de beoordelingsvrijheid van de Europese instellingen en de nationale organen die handelen binnen de werkingssfeer van het Europese recht.

De functies van de algemene rechtsbeginselen kunnen in het bijzonder als volgt worden omschreven:

- (a) een handeling van een Europese instelling in strijd met een Europees algemeen rechtsbeginsel, kan worden vernietigd op grond van artikel 263 VWEU of ongeldig worden verklaard op grond van artikel 267 VWEU;<sup>56</sup>
- (b) een wet of bestuurspraktijk van een lidstaat in het kader van de uitvoering en toepassing van het Europese recht in strijd met een Europees beginsel, kan

---

52 HvJ C-46/93 en C-48/93, *Brasserie du Pêcheur en Factortame*, *Jur.* 1996, I-1029. Zie ook HvJ 294/83, *Les Verts*, *Jur.* 1986, 1339: Het Hof verwijst naar zijn algemene functie als ‘bewaker van het recht’, zoals neergelegd in artikel 220 van het verdrag (huidig artikel 19 VEU).

53 Zie bv. HvJ 112/77, *Töpfer*, *Jur.* 1978, 1019. DE MOOR-VAN VUGT 1993a, 83-105; LENAERTS e.a. 2005, 711-719 en TEMPLE LANG 2000, 163.

54 Cf. HvJ 51/76, *VNO*, *Jur.* 1977, 113 en HvJ 21/78, *Delkvist*, *Jur.* 1978, 2327.

55 KOOPMANS 1991c, 493-507 en TEMPLE LANG 1991, 23-35.

56 HvJ 4/73, *Nold*, *Jur.* 1974, 491; HvJ 122/78, *Buitoni*, *Jur.* 1979, 677; HvJ 224/82, *Meiko*, *Jur.* 1983, 2539 en HvJ 114/96, *BelaMühle*, *Jur.* 1977, 1211.

als onverenigbaar met het Europese recht beschouwd worden.<sup>57</sup> Algemene rechtsbeginselen zijn dus ook een toetsingsmaatstaf voor het nationale bestuursoptreden en de nationale wetgeving in het kader van de implementatie van het Europese recht of meer algemeen voor hun optreden dat binnen de werkingssfeer van het Europese recht (zie 3.3) valt.<sup>58</sup>

- (c) het Europese beginsel kan een hulp zijn bij de interpretatie van een geschreven bepaling van Europees recht,<sup>59</sup> met andere woorden als een Europese rechtsbepaling strijdig is met een algemeen Europees beginsel kan het Hof de wetgeving op zodanige wijze interpreteren dat die wel conform is aan het algemene rechtsbeginsel;<sup>60</sup>
- (d) het Europese beginsel *to fill the gap*, *i.e.* ter aanvulling van de geschreven bepalingen van Europees recht (zie 3.4);<sup>61</sup>
- (e) het Europese beginsel als grondslag voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie en/of de lidstaten op grond van artikel 340, lid 2 VWEU.<sup>62</sup>

Uit wat hiervoor aan bod is gekomen, volgt dat de Europese algemene rechtsbeginselen een belangrijke bron van recht zijn. Het illustreert tevens de cruciale rol die het Hof van Justitie van de EU in de Europese rechtsorde speelt.

### 3.3 Werkingssfeer van het Europese recht

Om de juiste draagwijdte van de Europese algemene rechtsbeginselen te kennen, is het van belang te weten wanneer en in welke situaties die beginselen van toepassing zijn. Dit wordt hieronder verduidelijkt.

De algemene Europese rechtsbeginselen zijn van toepassing op alle wetgevings- en uitvoeringshandelingen van de Europese instellingen en op alle

57 HvJ 203/80, Casati, *Jur.* 1981, 2595 en HvJ 222/84, Johnston, *Jur.* 1986, 1651. PRECHAL & HEUKELS 1987, 15-21.

58 ELLIS & TRIDIMAS 1995, 535.

59 Bv. HvJ 78/74, Deuka, *Jur.* 1975, 421; HvJ 203/80, Casati, *Jur.* 1981, 2595 en HvJ 222/84, Johnston, *Jur.* 1986, 1651. Zo ligt het beginsel van rechtszekerheid ten grondslag aan artikel 264, lid 2 VWEU (oud artikel 174, § 2, EEG) dat het Hof van Justitie de mogelijkheid geeft bepaalde gevolgen van een onder artikel 263 VWEU (oud artikel 173 EEG) nietig verklaarde handeling als definitief te beschouwen. Zie HvJ 4/79, Providence Agricole de la Champagne, *Jur.* 1980, 2823. Omdat het algemeen rechtsbeginsel aan die bepaling ten grondslag ligt, heeft het Hof dit artikel bij analogie toegepast ten aanzien van prejudiciële vraagstellingprocedures in het kader van artikel 267 VWEU (oud artikel 177 EEG) m.a.w. buiten het domein van directe vernietigingsacties.

60 HANLON 1998, 51.

61 HvJ 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, *Jur.* 1970, 1125; HvJ 7/72, Boehringer, *Jur.* 1972, 1281; HvJ 64/74, Reich, *Jur.* 1975, 261 en HvJ 155/79, AM & S, *Jur.* 1982, 1575.

62 HvJ C-6 en 9/90, Francovich en Bonifaci, *Jur.* 1991, I-5357 en HvJ C-46 en 48/93, Brasserie du Pêcheur en Factortame, *Jur.* 1996, I-1029. ARNULL 1990, 1.

handelingen van de nationale (inclusief regionale en lokale) overheden van een lidstaat bij de uitvoering, toepassing en handhaving van het Europese recht en op alle andere handelingen die binnen de ‘werkingssfeer van het Europees recht’ of nog ‘binnen het toepassingsgebied van het Europese recht’ vallen. Bijgevolg zijn de Europese instellingen steeds gebonden door de Europese rechtsbeginselen terwijl de lidstaten die Europese beginselen enkel moeten respecteren wanneer hun handelen ‘binnen de werkingssfeer van het Europese recht’ valt.<sup>63</sup>

Essentieel is te weten wanneer nu een nationale regeling of bestuurshandeling ‘binnen de werkingssfeer van het Europese recht’ valt. Het is de taak van de nationale rechter – op grond van het beginsel van Unietrouw neergelegd in artikel 4, § 3, VEU – na te gaan of een zaak binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt en aldus het Europese recht – met inbegrip van de Europese rechtsbeginselen – moet worden toegepast.<sup>64</sup> Zo bijvoorbeeld worden nationale bestuurs- en wetgevingshandelingen die binnen de werkingssfeer van het Europese recht vallen, getoetst aan het Europese beginsel van rechtszekerheid<sup>65</sup> en gerechtvaardigde verwachtingen.<sup>66</sup> In geval van twijfel kan de nationale rechter gebruik maken van de in artikel 267 VWEU voorgeschreven prejudiciële vraagstellingsprocedure met het oog op een uniforme interpretatie en toepassing van het Europese recht in de lidstaten.<sup>67</sup>

Hierna volgen verschillende situaties die kunnen worden beschouwd als vallend binnen de werkingssfeer van het Europese recht. De drie situaties zijn ontleend aan de conclusie van A-G SHARPSTON onder het arrest Bartsch:<sup>68</sup>

- Ten eerste wanneer het nationale recht het Europese recht uitvoert of toepast.<sup>69</sup> De omvang van de beoordelingsvrijheid van de lidstaat is daarbij niet van belang. De nationale uitvoering van het Europese recht staat ook los van de vraag of de nationale maatregel verder gaat dan noodzakelijk is voor de uitvoering ervan. Zo bijvoorbeeld vallen binnen het toepassingsgebied van

---

63 Cf. HvJ 230/78, *Eridania*, *Jur.* 1979, 2749 (algemeen); HvJ 201 en 202/85, *Klensch*, *Jur.* 1986, 3477 (non-discriminatie); HvJ 5/88, *Wachauf*, *Jur.* 1989, 2609 (eigendomsrecht); HvJ 2/92, *Bostock*, *Jur.* 1994, I-955 en HvJ C-442/00, *Caballero*, *Jur.* 2002, I-11915 (gelijke behandeling). De miskenning van die beginselen wordt als een inbreuk op het verdrag of enige uitvoeringsregeling ervan in zin van artikel 263, tweede lid VWEU beschouwd (zie bijvoorbeeld HvJ 112/77, *Töpfer*, *Jur.* 1978, 1019).

64 HvJ 33/76, *Rewe*, *Jur.* 1976, 1989.

65 HvJ 143/83, *Commissie v. Denemarken*, *Jur.* 1985, 427.

66 HvJ C-107/97, *Rombi e.a.*, *Jur.* 2000, I-3367.

67 O.m. HvJ C-187/91, *Belovo*, *Jur.* 1992, I-4937 en HvJ C-328/04, *Vajnai*, *Jur.* 2005, I-8577.

68 Concl. A-G SHARPSTON onder HvJ C-427/06, *Bartsch*, *Jur.* 2008, I-7245. *ORTLEP & VERHOEVEN* 2009, 116 en *VERHOEVEN e.a.* 2009.

69 Zie de eerste zaak waarin de problematiek van de werkingssfeer aan bod is gekomen: HvJ 5/88, *Wachauf*, *Jur.* 1989, 2609.

het Europese recht: de nationale uitvoering van Europese verordeningen<sup>70</sup> en Europese richtlijnen<sup>71</sup> (omzettingsswetgeving).<sup>72</sup>

- De tweede situatie die binnen de werkingssfeer van het Europese recht valt, is wanneer een nationale bepaling afwijkt van het Europese recht gebruik makend van een Europese rechtvaardigingsgrond. Zo bijvoorbeeld wanneer een nationale regeling het vrij verkeer van goederen of van diensten belemmert, maar die belemmering gelegitimeerd is op grond van overheidsbeleid dat in het Europese recht als rechtvaardigingsgrond is voorgeschreven.<sup>73</sup> Hoewel er geen sprake is van uitvoering of implementatie van een Unieregeling – en het dus op het eerste zicht niet zo duidelijk is – valt deze regeling wel degelijk binnen de sfeer van het Europese recht. Wanneer een lidstaat zich op de verdragsbepalingen beroept ter rechtvaardiging van een nationale regeling die de uitoefening van een door het verdrag gewaarborgde vrijheid belemmert, moet de in het EU-recht voorziene rechtvaardigingsgrond worden uitgelegd in het licht van de algemene rechtsbeginselen (incl. de grondrechten).<sup>74</sup> De nationale rechter moet dus – desgevallend met inachtneming van het prejudiciële uitleggingsarrest van het Hof – de toepassing van de nationale bepalingen toetsen aan alle EU-regels, de Europese algemene rechtsbeginselen en de grondrechten.<sup>75</sup>
- De derde situatie die binnen de werkingssfeer van het Europese recht valt, is wanneer een specifieke materiële regel van Europees recht van toepassing is op een gegeven geval, bijvoorbeeld wanneer het vrij verkeer wordt belemmerd<sup>76</sup> of in het kader van het gemeenschappelijk btw-stelsel.<sup>77</sup> Gelet op de toenemende europeanisering in tal van beleidsdomeinen, vallen steeds meer handelingen binnen het toepassingsgebied van het Europese recht.<sup>78</sup>

Wat betreft de hiervoor vermelde eerste situatie is de regel dat nationaal recht ter implementatie van een richtlijn na het verstrijken van een omzettingstermijn binnen de werkingssfeer van het Europese recht valt. Het Hof heeft recent een aantal

70 Cf. HvJ C-349/07, Sopropé, *Jur.* 2008, I-10369.

71 HvJ C-20/00 en C-64/00, Booker Aquaculture e.a., *Jur.* 2003, I-7411.

72 Zie bv. HvJ 201 en 202/85, Klensch, *Jur.* 1986, 3477 (CAP); HvJ C-293/97, Standley e.a., *Jur.* 1999, I-2603 (proportionaliteit); HvJ C-376/02, Stichting ‘Goed wonen’, *Jur.* 2005, I-3445 (gerechtvaardigde verwachtingen en rechtszekerheid) en HvJ C-28/05, Dokter, *Jur.* 2006, I-5431 (rechten van verdediging).

73 Cf. HvJ C-260/89, ERT, *Jur.* 1991, I-2925; HvJ C-368/95, Familiapress, *Jur.* 1997, I-3689 en HvJ C-112/00, Schmidberger, *Jur.* 2003, I-5659. In die laatste zaak stelt het Hof dat de algemene rechtsbeginselen soms zelfs in het voordeel van de lidstaat kunnen spelen.

74 Cf. HvJ C-62/90, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 1992, I-2575.

75 Zie HvJ C-260/89, ERT, *Jur.* 1991, I-2925 en HvJ C-368/95, Familiapress e.a., *Jur.* 1997, I-3689.

76 HvJ C-71/02, Karner, *Jur.* 2004, I-3025.

77 HvJ C-286/94, C-340/95, C-401/95 en C-47/96, Garage Molenheide e.a., *Jur.* 1997, I-7281.

78 VERHOEVEN e.a. 2009.

arresten gewezen rond de vraag in hoeverre nationaal recht ter omzetting van een richtlijn al tijdens de omzettingstermijn binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt en aldus kan worden getoetst aan de algemene rechtsbeginselen.

De zaak Mangold<sup>79</sup> betrof een zesenvijftigjarige werknemer met wie naar Duits recht een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur kon worden gesloten louter op grond van de overweging dat hij een oudere werknemer was. Hoewel feitelijk dat Duitse recht diende ter omzetting van Richtlijn 1999/70/EG betreffende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, werd onderzocht of dit recht in overeenstemming was met Richtlijn 2000/78/EG over gelijke behandeling in arbeid en beroep waarvan de omzettingstermijn nog niet verstreken was. Het Hof oordeelde dat het verbod van discriminatie op grond van leeftijd niet afhing van het verstrijken van de omzettingstermijn van de Richtlijn 2000/78/EG die slechts een kader vastlegt tot het bestrijden van discriminatie en dat het verbod voortvloeit uit een Europees algemeen rechtsbeginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd. Het Duitse recht kon aan dit laatste beginsel worden getoetst omdat de casus werd geacht binnen de werkingssfeer van het Europese recht te vallen. ORTLEP en VERHOEVEN<sup>80</sup> stellen dat het Hof het feit dat het Duitse recht dient ter implementatie van de Richtlijn 1999/70/EG waarvan de omzettingstermijn was verstreken, gebruikt om de casus binnen de werkingssfeer van het Unierecht te brengen. De Richtlijn 1999/70/EG heeft echter arbeidsovereenkomsten voor bepaalde duur tot voorwerp terwijl het Europese beginsel van non-discriminatie duidelijk gelinkt is aan de Richtlijn 2000/78/EG waarvan de omzettingstermijn nog niet was verstreken. Met andere woorden de toetsing aan het algemeen rechtsbeginsel van non-discriminatie op grond van leeftijd wordt gerechtvaardigd door de oude Richtlijn van 1999 erbij te betrekken. Het Duitse recht sluit qua onderwerp nauw aan bij de Richtlijn 2000/78/EG maar dient niet specifiek ter implementatie van die laatste richtlijn. In feite wordt de eerdere richtlijn gebruikt om de reikwijdte van het Europese recht op te rekken en vindt er een toetsing plaats aan een nog niet omgezette richtlijn.

In de zaak Navarro<sup>81</sup> was de vraag aan de orde of nationaal recht dat qua onderwerp binnen het bereik van een nieuwe richtlijn viel reeds tijdens de termijn die aan lidstaten wordt gelaten om de richtlijn om te zetten binnen het toepassingsgebied van het Unierecht viel. Het Hof moest oordelen over de verenigbaarheid van het Spaanse recht met de Richtlijn 2002/74/EG inzake bescherming van de werknemers. Deze richtlijn diende tot wijziging van een oude Richtlijn 80/987/EG over hetzelfde onderwerp. Het Hof hechtte veel belang aan de datum van inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn om te determineren of het Spaanse recht binnen het toepassingsgebied van het EU-recht viel. Het Hof oordeelde echter – in lijn met vaste rechtspraak – dat nationaal recht dat dient ter implementatie van een oude richtlijn waarvan de omzettingstermijn is verstreken, binnen de werkingssfeer van het Unierecht

---

79 HvJ C-144/04, Mangold, *Jur.* 2005, I-9981.

80 ORTLEP & VERHOEVEN 2009, 117.

81 HvJ C-246/06, Josefa Velasco Navarro, *Jur.* 2008, I-105.

valt en aldus in overeenstemming moet zijn met de algemene rechtsbeginselen (incl. grondrechten). Er wordt echter verwarring gezaaid door de nadruk die wordt gelegd op de nieuwe richtlijn waarvan de omzettingstermijn nog loopt. ORTLEP en VERHOEVEN<sup>82</sup> stellen: ‘Voor de lezer van het Navarro-arrest lijkt het dus niet zozeer van belang dat het gaat om nationaal recht ter implementatie van een eerdere richtlijn, maar doorslaggevend lijkt te zijn dat de betreffende nationale wetgeving qua onderwerp binnen de reikwijdte van de nieuwe, nog te implementeren richtlijn valt. Dat zou de reikwijdte van het gemeenschapsrecht substantieel vergroten: bestaande nationale wetgeving, die qua onderwerp toevallig binnen de reikwijdte van een nieuwe richtlijn valt, wordt opeens binnen de werkingssfeer van het communautaire recht getrokken. Echter, als gezegd bestaat er een nauw verband tussen beide richtlijnen, nu de nog te implementeren richtlijn dient ter wijziging van de eerste. Dit verklaart dat de nationale regelgeving ter zake binnen de reikwijdte van het EG-recht valt, hoewel de formulering enigszins dubbelzinnig is.’

Het arrest Bartsch nuanceert het arrest Navarro. *In casu* wenste een weduwe te genieten van een bedrijfspensioen van haar overleden man. Dit werd haar echter geweigerd door het bedrijfspensioenfonds op grond van Duitse richtsnoeren die bepalen dat geen uitbetaling mag worden gedaan aan echtgenoten die meer dan 15 jaar jonger zijn dan de overledene. De Duitse rechter stelde een prejudiciële vraag aan het Hof; in het bijzonder werd gevraagd of het verdrag voorziet in een verbod van discriminatie op grond van leeftijd terwijl de zaak geen verband houdt met het Unierecht en als dat niet het geval is of een dergelijke band dan wordt gecreëerd door artikel 13 EG of Richtlijn 2000/78/EG ook al is de omzettingstermijn van die laatste nog niet verstreken. Het Hof stelde dat zodra een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt, het Hof van Justitie verplicht is – wanneer een prejudiciële vraag wordt gesteld – alle uitleggingsgegevens te verschaffen die de nationale rechter nodig heeft in zijn beoordeling van de verenigbaarheid van die regeling met de algemene rechtsbeginselen.<sup>83</sup> Het Hof stelde vervolgens in navolging van A-G SHARPSTON dat de zaak niet binnen de werkingssfeer van het Europese recht viel want niet kon worden ondergebracht onder één van bovenvermelde drie situaties daar de richtsnoeren niet voortvloeien uit artikel 13 EG en niet dienen ter implementatie van de Richtlijn 2000/78. Bijgevolg was de Duitse rechter niet verplicht het Europese verbod van discriminatie op grond van leeftijd toe te passen. Dit laatste arrest verduidelijkt dat nationaal recht dat op toevallige wijze binnen de reikwijdte van een nieuwe (nog om te zetten richtlijn)

82 ORTLEP & VERHOEVEN 2009, 117.

83 HvJ C-427/06, Bartsch, *Jur.* 2008, I-7245. De redenering in verband met de uitleggingstaak van het Hof in het arrest Bartsch is niet nieuw; het Hof had reeds voordien hetzelfde beslist ten aanzien van een bijzondere categorie van algemene rechtsbeginselen namelijk de grondrechten (over de grondrechten zie 3.5). Zie bv. HvJ C-260/89, ERT, *Jur.* 1991, I-2925; HvJ C-2/92, Bostock, *Jur.* 1994, I-955 en HvJ C-112/00, Schmidberger, *Jur.* 2003, I-5659.

valt, niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt (dus ook al beslaat de nationale regeling hetzelfde domein als de nieuwe richtlijn).<sup>84</sup>

Nationaal recht genomen ter omzetting van een richtlijn valt wel binnen de werkingssfeer van het Europese recht ongeacht of het gaat om nationaal recht ter omzetting van een richtlijn waarvan de implementatietermijn verstreken is dan wel ter omzetting van een richtlijn waarvan de omzettingstermijn nog loopt.<sup>85</sup>

De nationale rechter is echter niet bevoegd de handelingen van de EU-instellingen ongeldig te verklaren. Die bevoegdheid komt exclusief aan het Hof van Justitie toe.<sup>86</sup> Bijgevolg kunnen de nationale rechters het EU-recht ook niet aan de Europese algemene rechtsbeginselen (incl. de grondrechten) toetsen. Handelingen van de nationale organen ter uitvoering van of ruimer binnen het toepassingsgebied van het Europese recht kunnen of moeten getoetst worden aan de (nationale en) Europese rechtsbeginselen (incl. de grondrechten). Nationale rechters mogen bij de toetsing van de nationale handelingen echter niet zo ver gaan dat zij indirect een daaraan ten grondslag liggende regel van EU-recht buiten toepassing laten. Zoals vermeld zijn zij immers niet bevoegd het Europese recht – ook niet indirect – aan de (nationale en) Europese beginselen te toetsen.<sup>87</sup>

Telkens zal *in concreto* moeten worden nagegaan of een bepaalde nationale regeling of handeling binnen de werkingssfeer van het Europese recht valt. Zo bijvoorbeeld kunnen de nationale regels een zeker verband houden met de doelstellingen van de Unie zonder dat die binnen de werkingssfeer van het Europese recht vallen.<sup>88</sup> Als de nationale regeling niet binnen het toepassingsgebied van het EU-recht valt, is het Hof niet bevoegd die nationale maatregelen te bekijken in het licht van de algemene beginselen van Unierecht.<sup>89</sup> Het betreft in dat geval een louter nationale situatie die onder de exclusieve bevoegdheid van de betrokken lidstaat valt.

In de zaak Kremzow bijvoorbeeld oordeelde het Hof dat de zaak niet binnen het toepassingsgebied van het Europese recht viel daar het de vrijheidsberoving na een veroordeling betrof op grond van nationale strafrechtelijke bepalingen die niet waren genomen ter uitvoering en toepassing van het Europese recht.<sup>90</sup> Elke vrijheidsberoving belemmert weliswaar de uitoefening van het recht op vrij verkeer van de betrokkene

---

84 ORTLEP & VERHOEVEN 2009, 117.

85 ORTLEP & VERHOEVEN 2009, 117.

86 De nationale rechter kan wel de geldigheid ervan vaststellen maar zodra hij van oordeel is dat de EU-handeling mogelijkerwijze ongeldig is, moet een prejudiciële geldigheidsvraag gesteld worden aan het Hof van Justitie die exclusief bevoegd is een EU-handeling ongeldig te verklaren. Zie HvJ 314/85, Foto Frost, *Jur.* 1987, 4199.

87 VAN DER POT 2006, 280-281.

88 Zie bijvoorbeeld HvJ 237/82, Jongeneel Kaas, *Jur.* 1984, 483, standpunt Commissie op 498 en conclusie A-G MANCINI op 520.

89 Cf. HvJ C-64 en 65/96, Uecker e.a., *Jur.* 1997, I-3171.

90 HvJ C-299/95, Kremzow, *Jur.* 1997, I-2629.



maar het louter hypothetisch vooruitzicht van die uitoefening creëert geen toereikende band met het Europese recht om de toepassing van de Europese grondrechten – die een bijzondere categorie van algemene rechtsbeginselen zijn – te rechtvaardigen. Het mag dus niet gaan om een louter hypothetische situatie.

Geconcludeerd kan worden dat de Europese algemene rechtsbeginselen steeds een toetsingsgrond vormen voor de wetgevings- en uitvoeringshandelingen van de Europese instellingen en voor de nationale organen wanneer zij handelen binnen het toepassingsgebied van het Europese recht. Binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen niet alleen handelingen ter uitvoering en toepassing van secundair recht maar tevens een aantal andere situaties.

### 3.4 *Directe & indirecte toepassing*

Hierboven is gebleken dat in heel wat zaken de Europese rechtsbeginselen gelden. De Europese en nationale equivalenten (zoals een vertrouwensbeginsel) kunnen van elkaar verschillen. Het Europese rechtsbeginsel dat moet worden toegepast – telkens wanneer een zaak binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt – geldt feitelijk als *minimumnorm*. Of er daarbovenop nog ruimte is voor een nationaal beginsel dat een verdergaande bescherming biedt dan de Europese minimumnorm – bij toepassing en tenuitvoerlegging van het Europese recht aan de hand van het nationale recht in de lidstaat – hangt volgens de literatuur<sup>91</sup> af van de vraag of er sprake is van een directe dan wel een indirecte toepassing van het Europese recht.

Er is sprake van directe toepassing van EU-recht als en voor zover de bevoegdheden die een nationaal uitvoeringsorgaan ingevolge een Europese regeling moet toepassen, volledig zijn geëuropeaniseerd. In die Europese regeling (vaak een verordening) wordt dan exact en gedetailleerd omschreven onder welke voorwaarden het nationale bestuursorgaan bijvoorbeeld de Europese subsidie of restitutie moet verlenen, een heffing moet opleggen of onder welke voorwaarden die besluiten moeten worden ingetrokken. In deze situatie moeten de Europese rechtsbeginselen exclusief worden toegepast. Het betreft doorgaans (maar niet uitsluitend) een geschreven rechtsbeginsel. Is er een geschreven beginsel dan wordt niet alleen het nationale maar ook het Europese ongeschreven beginsel buiten spel gezet.<sup>92</sup> Zo bijvoorbeeld is in het Europese douanerecht de navordering van ten onrechte niet geheven bedragen in een EU-verordening volledig geëuropeaniseerd en is aangegeven in hoeverre het nationale bestuursorgaan nog rekening mag houden met het gewekte gerechtvaardigde vertrouwen (artikel 220 Communautaire Douanewetboek, zie 4.3.5.2). Die codificatie van het Europese

91 Bv. DEN OUDEN 2008, 22-23; JANS e.a. 2007, 171-175 en VAN DEN BRINK 2009, 27-35.

92 JANS e.a. 2007, 171-172.



vertrouwensbeginsel moet door het nationale uitvoeringsorgaan strikt worden toegepast (zie 5.2).

Bij de indirecte toepassing voert het nationale orgaan het EU-recht uit met behulp van zijn nationale recht. Die situatie doet zich voor wanneer en voor zover de bevoegdheden die het nationale orgaan moet toepassen tot het uitvoeren van een Europese regeling niet of niet volledig zijn geëuropeaniseerd, bijvoorbeeld wanneer onregelmatig uitbetaalde Europese gelden moeten worden teruggevorderd.<sup>93</sup> Soms is met betrekking tot de terugvordering niets bepaald en soms wordt in een Europese verordening gesteld dat de terugvordering van onregelmatig uitbetaalde gelden moet gebeuren overeenkomstig de terugvorderingsprocedures voorzien in nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen.<sup>94</sup> Wanneer geen sprake is van een volledige Europeanisering van de toepasselijke materie kan in een zaak zowel een beroep worden gedaan op het nationale als op het Europese beginsel. Immers, nationale overheden die het Europese recht uitvoeren en toepassen moeten niet alleen de Europese beginselen respecteren, zij moeten tevens handelen conform het nationale recht met inbegrip van de nationale beginselen. De nationale beginselen kunnen echter het Europese recht niet opzij zetten. Als de invulling van het nationale beginsel strookt met de Europese beginselen stelt er zich geen probleem en maakt het niet veel uit of de rechter het nationale of het Europese beginsel toepast.<sup>95</sup> Zij het dat telkens de toepassing van de nationale beginselen door het Europese recht wordt afgebakend: het Hof van Justitie bepaalt de (inhoudelijke) grenzen van hun toepassing. Dit kan concreet tot gevolg hebben dat een nationaal beginsel alsnog strenger wordt toegepast of ingevuld dan naar nationaal recht gebruikelijk is.<sup>96</sup>

Problemen kunnen rijzen als de Europese en de nationale equivalenten van elkaar verschillen. De nationale bestuursoverheid of rechter wordt dan geconfronteerd met twee uiteenlopende maar gelijklopende beginselen waarbij hij de keuze moet maken tussen het Europese of het nationale beginsel afhankelijk van de geboden bescherming.<sup>97</sup> Twee mogelijkheden dienen zich dan aan:

- (a) biedt het Europese beginsel meer bescherming ten aanzien van rechtsonderhorigen dan het nationale equivalent, dan moet op grond van het voorrangsbeginsel het Europese beginsel worden toegepast en het nationale beginsel ter zijde worden geschoven;
- (b) biedt het nationale beginsel daarentegen een verdergaande bescherming voor de rechtsonderhorigen dan het Europese beginsel, dan kan op grond van de procedurele autonomie het nationale beginsel worden toegepast met

---

93 JANS e.a. 2007, 172.

94 Bv. Artikel 9 van de Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, *Pb. L.* 11 augustus 2005, afl. 209, 1-25.

95 DE MOOR-VAN VUGT & VERMEULEN 1998, 68.

96 JANS e.a. 2002, 226.

97 WIDDERSHOVEN 2002, 279.

die beperking dat moet zijn voldaan aan de hiervoor beschreven randvoorwaarden van gelijkheidwaardigheid en doeltreffendheid (zie 2.4.5.3).<sup>98</sup>

Het probleem stelt zich dat het geregeld niet duidelijk is of de in de zaak zijnde materie al dan niet volledig is geëuropeaniseerd. Soms is het klaar en duidelijk dat er geen sprake is van volledige europeanisering en dat er dus nog ruimte is voor de toepassing van het nationale beginsel,<sup>99</sup> soms is het kristalhelder dat er sprake is van een volledige europeanisering. Daartussen bevinden zich echter diffuse regelingen en wordt het aan de Europese rechter overgelaten te interpreteren – via een prejudiciële vraagstelling – of de betrokken regeling al dan niet een uitputtende europeanisering beoogt.<sup>100</sup>

De grens tussen directe en indirecte toepassing van Europees recht is ook allesbehalve een statische.<sup>101</sup> Steeds meer nationale uitvoeringsbevoegdheden worden in EU-verordeningen geëuropeaniseerd zodat op Europees niveau de indirecte toepassing in toenemende mate plaats moet maken voor de directe toepassing van het Europese recht. De achterliggende drijfveer is wellicht de controledrang van de Unie met betrekking tot de nationale uitvoerings- en handhavingspraktijken en het streven naar een meer uniforme toepassing van die bevoegdheden in de lidstaten.<sup>102</sup> Opvallend is ook de houding van het Hof van Justitie.

Zo stelde het Hof in 2004<sup>103</sup> nog dat de intrekbaarheid van met het Europese recht strijdige nationale vergunningen wordt beoordeeld in het licht van het nationale recht binnen de grenzen van de Europese beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid terwijl in 2006 het Hof de intrekbaarheid van een nationale vergunning heeft beoordeeld in het licht van het Europese rechtszekerheids- of vertrouwensbeginsel.<sup>104</sup> De ESF-zaken die later uitgebreid aan bod komen (zie 5.3.1.3) zijn tevens een duidelijke illustratie van de vervaging van de grens tussen directe en indirecte toepassing.

Er kan nog worden opgemerkt dat het onderscheid tussen directe en indirecte toepassing niet voorkomt in de rechtspraak van het Hof maar zijn oorsprong

98 Het doeltreffendheidsbeginsel verzet zich bijvoorbeeld tegen een *contra legem* toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel. JANS, e.a. 2002, 152-153.

99 Bv. In artikel 9, lid 1 a) van de voormelde Verordening nr. 1290/2005 is gesteld dat de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en alle andere maatregelen vaststellen die nodig zijn om een doeltreffende bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap te waarborgen met name om: '(...) ii) onregelmatigheden te voorkomen en te vervolgen; iii) door onregelmatigheden of nalatigheden verloren gegane bedragen terug te vorderen. (...).'

100 JANS e.a. 2007, 172.

101 GERRITS-JANSSENS 2001, 93.

102 JANS e.a. 2007, 172.

103 HvJ C-201/02, Wells, *Jur.* 2004, I-723.

104 HvJ C-508/03, Commissie v. Verenigd Koninkrijk, *Jur.* 2006, I-3969.

vindt in de Duitse literatuur en vervolgens is overgenomen door de Nederlandse rechtsgeleerden.<sup>105</sup>

Uit het bovenstaande volgt dat de doorwerking van de Europese rechtsbeginselen samenhangt met de vraag of een zaak binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt. Zo ja, dan geldt het Europese beginsel als minimum-norm. Biedt een nationaal beginsel een verdergaande rechtsbescherming, dan kan dit alleen worden toegepast wanneer het Europese recht hiertoe de ruimte laat. Dit betekent dat enkel wanneer er sprake is van een indirecte toepassing van het Europese recht, in principe een verdergaand nationaal beginsel kan worden toegepast. Echter, de toepassing van het nationale beginsel is onderworpen aan de voorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid met het oog op een uniforme toepassing en integrale werking van het Europese recht.

### **3.5 Een grondrecht op behoorlijk bestuur**

Een *hot topic* binnen de Europese rechtsorde zijn de grondrechten. De grondrechten vallen onder de Europese algemene rechtsbeginselen. Hieronder wordt de evolutie van de grondrechtenbescherming geschetst. Diverse grondrechten zijn in een Handvest gebundeld dat sinds het Verdrag van Lissabon bindende kracht heeft verworven. Een grondrecht dat van groot belang is voor het bestuursrecht is neergelegd in artikel 41 van het Handvest namelijk een ‘recht op behoorlijk bestuur’.

#### *3.5.1 Grondrechten als algemene rechtsbeginselen*

##### **3.5.1.1 Algemeen**

Een aantal algemene rechtsbeginselen gemeen aan het recht van de lidstaten is in de Europese rechtsorde gekwalificeerd als fundamentele rechten of grondrechten.<sup>106</sup> Tot aan het Verdrag van Lissabon functioneerde de EU zonder een zogenaamde bindende Europese *Bill of rights* of grondrechtencatalogus maar toch werden de grondrechten beschermd door ze onder de brede noemer van ‘algemene rechtsbeginselen’ te plaatsen.<sup>107</sup> Talrijke Europese algemene rechtsbeginselen kunnen

---

<sup>105</sup> DEN OUDEN 2008, 22.

<sup>106</sup> SCHERMERS onderscheidt twee soorten algemene rechtsbeginselen. Enerzijds zijn er de ‘*regulatory principles of law*’ die worden gebruikt tot het opvullen van leemtes als er geen geschreven bepaling bestaat en die bijgevolg ondergeschikt zijn aan geschreven regelgeving. En anderzijds de ‘*compulsory principles of law*’ die fundamentele beginselen van een hoger niveau zijn en die primeren op een geschreven bepaling; de daarmee conflicterende regels moeten buiten toepassing worden gelaten. Mensenrechten die gecodificeerd zijn zoals in het EVRM behoren tot de laatste categorie. SCHERMERS 2000, 61.

<sup>107</sup> Zie HvJ 29/69, Stauder, *Jur.* 1969, 419 waarin het Hof stelde dat de fundamentele rechten, omsloten in de algemene beginselen van Europees recht, worden beschermd. Zie bijvoorbeeld een zaak waarin een vennootschap naar Belgisch recht betrokken was: Ger.

als grondrechten worden gekwalificeerd (het beginsel van gelijke behandeling, de eerbiediging van de rechten van verdediging, het verbod van retroactiviteit van strafbepalingen, enz.).<sup>108</sup> Met betrekking tot een aantal beginselen (zoals het rechtszekerheidsbeginsel) bestaat echter geen eensgezindheid over de al dan niet constitutionele aard ervan.<sup>109</sup> Ook de rechtspraak van het Hof van Justitie is soms verwarrend; zo benoemt het Hof het rechtszekerheidsbeginsel de ene keer als een algemeen rechtsbeginsel (*sensu stricto*) en de andere keer als een grondrecht (fundamenteel rechtsbeginsel).<sup>110</sup> Het hoorrecht werd voorheen beschouwd als een beginsel terwijl het Hof het recent ziet als een grondrecht<sup>111</sup> (als onderdeel van de rechten van verdediging). Het onderscheid tussen de grondrechtelijke algemene rechtsbeginselen en de gewone algemene rechtsbeginselen is dus niet steeds evident.

In het arrest Dürbeck behoort het beginsel volgens hetwelk gewettigd vertrouwen bescherming verdient volgens het Hof van Justitie ‘tot de grondbeginselen van de Gemeenschap’.<sup>112</sup>

Vandaag de dag zijn de grondrechten niet meer weg te denken uit het Europese rechtsleven. Hieronder volgt een schets van de historische ontwikkeling van de grondrechten en een Handvest voor de grondrechten dat met het Verdrag van Lissabon is opgewaardeerd tot bron van primair recht.

---

T-305 tot T-307/94, T-313/94 tot T-316/94, T-318/94, T-328/94, T-329/94 en T-335/94, LVM, *Jur.* 1999, II-931: grondrechten vormen een wezenlijk deel van de algemene rechtsbeginselen waarvan de Europese rechter de eerbiediging verzekert. Het Hof en het Gerecht laten zich hierbij leiden door de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben en door internationale instrumenten inzake de bescherming van de rechten van de mens waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten, in het bijzonder het EVRM. DOUGLAS-SCOTT 2006, 629-665; DUIKERSLOOT 1997, 218-224; ILIOUPOULOU 2007, 421-478; MORTELMANS e.a. 2004, 10; TIZZANO 2006, 9-23 en TOTH 2000, 73-92.

108 Mijlpaalarrest HvJ 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, *Jur.* 1970, 1125. VERMEULEN 1993, 39-82.

109 Zo beschouwt MANIN die beginselen als bestuurlijke beginselen zonder constitutionele waarde (MANIN 1997, 291-292). Zie daarentegen GROUSSOT 2006, 19 die stelt dat proportionaliteit, gelijkheid en rechtszekerheid als bestuurlijke beginselen ook zouden kunnen worden gekwalificeerd *latu sensu* als grondrechten. Ook ISAAC stelt dat het rechtszekerheidsbeginsel een beginsel is met een fundamenteel karakter (ISAAC 1999, 159-165).

110 Zie HvJ 13/61, Bosch e.a., *Jur.* 1962, 89; HvJ 294/83, Les Verts, *Jur.* 1986, 1339 en de conclusie van A-G MANCINI, 1349-1352; HvJ C-323/88, Sermes, *Jur.* 1990, I-3027, in het bijzonder I-3050. TEMPLE LANG 2000, 163-184.

111 HvJ C-28/05, Dokter e.a., *Jur.* 2006, I-5431.

112 HvJ 112/80, Dürbeck, *Jur.* 1981, 1095.

3.5.1.2 Naar een bindend Handvest voor de grondrechten<sup>113</sup>

De oorspronkelijke gemeenschapsverdragen EGKS, EEG en EGA maakten geen melding van grondrechten. In de rechtspraak werd de idee ontwikkeld dat de bevoegdheid van de wetgevers en de bestuurders moet worden begrensd door het respect voor fundamentele rechten en vrijheden. De uitdrukking grondrechten is voor het eerst gebruikt in het arrest Stauder van 12 november 1969 en sindsdien staat vast dat ‘de fundamentele rechten van de mens besloten liggen in de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, waarvan het Hof de eerbiediging verzekert’ (r.o. 7).<sup>114</sup>

De rechtspraak met betrekking tot de grondrechten vindt zijn werkelijke vertrekpunt in de zaak Internationale Handelsgesellschaft van 17 december 1970 waarin het Hof stelde dat de eerbiediging van de grondrechten een bestanddeel uitmaakt van de algemene rechtsbeginselen en dat het Hof de eerbiediging ervan waarborgt. De handhaving van die rechten moet ofschoon zij uit de constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeit, in het kader van het Europese bestel en de doelstellingen van de Unie verzekerd worden.<sup>115</sup> Reeds in de jaren 1970 werd in de Europese rechtspraak de noodzaak tot het opstellen van een grondrechten-catalogus opgeworpen. Die catalogus is echter niet tot stand gebracht en er werd voor geopteerd de grondrechten te beschermen onder de noemer van de algemene rechtsbeginselen. In het arrest Nold<sup>116</sup> stelde het Hof dat het zich bij het uitwerken van de algemene rechtsbeginselen niet alleen op het interne recht van de lidstaten kon baseren maar ook op internationale instrumenten waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waarbij ze zich hebben aangesloten, in het bijzonder het EVRM. Vanaf het arrest Rutili begon het Hof van Justitie expliciet naar het EVRM te verwijzen.<sup>117</sup>

In 1986 werd door de Europese wetgever voor het eerst rechtstreeks verwezen naar het beschermen van fundamentele rechten in de preambule van de Europese Akte.<sup>118</sup> In 1992 werd in het Verdrag van Maastricht<sup>119</sup> het begrip grondrechten uitdrukkelijk erkend en werden de Europese instellingen opgedragen die rechten, zoals gewaarborgd door het EVRM en afgeleid van de constitutionele tradities van de lidstaten, te respecteren. Artikel F.2 EU bepaalt in het bijzonder: ‘De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het

---

113 Er zijn tal van bijdragen verschenen in de verschillende lidstaten over dat Handvest van de Grondrechten, een selectie: ALONSO GARCIA 2002, 492-514; BOGDANDY 2000, 1307-1338; BULTERMAN 2000, 284-289; BULTERMAN 2001, 164-166; DE BURCA 2001, 126-138; DESOMER 2001, 671-673; DUTHEIL DE LA ROCHERE 2000b, 674-680; FERNANDEZ SOLA 2000, 595-600; JAECKEL 2003, 508-527 en LENAERTS 2000, 575-600.

114 HvJ 29/69, Stauder, *Jur.* 1969, 419.

115 HvJ 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, *Jur.* 1970, 1125.

116 HvJ 4/73, Nold, *Jur.* 1974, 491.

117 HvJ 36/75, Rutili, *Jur.* 1975, 1219.

118 De Europese Akte, *Pb. L.* 169 van 29 juni 1987.

119 Verdrag betreffende de Europese Unie, *Pb. C.* 191 van 29 juli 1992.

op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de Lid-Staten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.’ Dit was een uitdrukkelijke formele bevestiging van een reeds door de Europese rechtspraak gerealiseerde situatie.<sup>120</sup>

Enkele grondrechten zijn uitdrukkelijk opgenomen in de Unieverdragen zoals het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, van geslacht, ras, godsdienst, het proportionaliteitsbeginsel, enz. Het vertrouwensbeginsel – dat in dit proefschrift centraal staat – is echter niet uitdrukkelijk erkend in de verdragen (het algemene rechtszekerheidsbeginsel ook niet).

Het ontbreken van een grondrechtencatalogus<sup>121</sup> bracht onduidelijkheid en vaagheid teweeg bij de rechtsonderhorige ten aanzien van de vraag welke grondrechten werden beschermd. Om die reden is uiteindelijk in 2000 een Handvest van de grondrechten van de Europese Unie opgesteld.<sup>122</sup>

De Europese Raad die tot de opstelling van het Handvest opdracht had gegeven legde daaromtrent het volgende vast: ‘Het waarborgen van de grondrechten is een van de beginselen waarop de Europese Unie is gebaseerd, en een absolute voorwaarde voor haar legitimiteit. De verplichting voor de Unie om de fundamentele rechten te eerbiedigen, is een beginsel dat het Europees Hof van Justitie in zijn jurisprudentie bevestigd en nader uitgewerkt heeft. In de huidige ontwikkelingsfase van de Unie is het nodig een Handvest van die rechten op te stellen, zodat de uitzonderlijke betekenis van de grondrechten en hun belang voor de burgers van de Unie zichtbaar gestalte krijgen. Het handvest moet de Unie tot leidraad dienen bij de uitvoering van haar taken en het de burgers gemakkelijker maken hun grondrechten voor de rechter af te dwingen.’<sup>123</sup>

Het Handvest brengt belangrijke burgerlijke, politieke, sociale en maatschappelijke rechten – verspreid over diverse internationale, nationale en Europese bronnen – in één tekst samen. Het Handvest voegt met andere woorden geen nieuwe grondrechten toe; het is *in se* een verklaring van alle bestaande rechten die de Europese Unie moet respecteren en die in belangrijke mate door het Hof van Justitie zijn

120 COSTA & PUISSOCHET 2001, 165.

121 Herhaaldelijk is geopperd om in het EU-verdrag een eigen catalogoog van grondrechten op te nemen waarop EU-burgers zich rechtstreeks zouden kunnen beroepen. BESSELINK 1998, 629-680 en TOTH 1997, 491-529.

122 Handvest van 7 december 2000 van de grondrechten van de Europese Unie, *Pb. C.* 364 van 18 december 2000, 1-22.

123 Zie Europese Raad van Keulen van 3 en 4 juni 1999, in bijlage IV - Besluit van de Raad over de opstelling van een Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie, eerste alinea.

ontwikkeld.<sup>124</sup> De geadresseerden van het Handvest zijn de Europese instellingen handelend binnen de reikwijdte van hun bevoegdheden en de nationale organen voor zover zij het Europese recht ‘ten uitvoer brengen’.

Dit Handvest had destijds dus (slechts) de status van een niet bindende politieke verklaring<sup>125</sup> die als richtsnoer voor de Europese rechter kan dienen bij de interpretatie van het Europese recht<sup>126</sup> en reeds de uitstraling had van een *de facto* toetssteen voor de Europese instellingen.<sup>127</sup>

In dit verband stelde advocaat-generaal MISCHO in de zaken Booker: ‘*the Charter is not legally binding, but it is worthwhile referring to it given that it constitutes the expression, at the highest level, of a democratically established political consensus on what must today be considered as the catalogue of fundamental rights guaranteed by the Community legal order*’.<sup>128</sup> Vaak zijn het de auditeurs-generaal die naar het Handvest verwezen zoals in de zaak Broadcasting Entertainment<sup>129</sup> waarin dit voor het eerst gebeurde. Nadien zijn vele zaken gevolgd waarin de aandacht werd gevestigd op de in het Handvest vermelde grondrechten.<sup>130</sup> Zo wees advocaat-generaal JACOBS in zijn conclusie in de zaak Z v. Europees Parlement uitdrukkelijk op artikel 41 van het Handvest en het daarin neergelegde grondrecht op behoorlijk bestuur (zie 3.5.2).<sup>131</sup>

Het Gerecht heeft voor het eerst zelf expliciet verwezen naar het Handvest in de zaak Max Mobil meer in het bijzonder naar artikel 41 van dat Handvest dat,

- 
- 124 HvJ 222/84, Johnston, *Jur.* 1986, 1651 (beginsel van effectieve rechtsbescherming; vgl. artikel 47 Handvest); HvJ 222/86, Heylens, *Jur.* 1987, 4097 en Ger. T-213/95 en T-18/96, SCK en FNK, *Jur.* 1997, II-1739 (beginsel van behoorlijk bestuur incl. motiveringsbeginsel; vgl. artikel 41 Handvest). WEILER 2000, 95-97.
  - 125 DE WITTE 2001, 81-89 en LORD GOLDSMITH 2001, 1212-1213.
  - 126 Het Handvest is al een belangrijke inspiratiebron geweest in de rechtspraak van het Gerecht en in de conclusies van de advocaten-generaal. Zie Ger. T-177/01, Jégo-Quéré, *Jur.* 2002, II-2365 en A-G Maduro in HvJ C-160/03, Eurojust, *Jur.* 2005, I-2077. HIRSCH BALLIN 2001, 330-337.
  - 127 De Commissie heeft al voorstellen van regelgeving getoetst aan het Handvest, zie bv. § 31 van de preambule van de richtlijn 2004/38, *Pb. L.* 29 juni 2004, afl. 229, 38. Het Handvest kon als politieke verklaring de jurisdictie van het Hof noch uitbreiden noch nieuwe rechten creëren. Het Hof kon zijn beslissing niet uitsluitend baseren op dat Handvest. PRECHAL 2006, 26. LENAERTS en DE SMIJTER vinden dat het Handvest *ratione materiae* meer fundamentele rechten bevat dan het Hof van Justitie tot nu toe effectief heeft gegarandeerd (LENAERTS & DE SMIJTER 2001, 273-300).
  - 128 HvJ C-20/00 en C-64/00, Booker Aquaculture, *Jur.* 2003, I-7411, conclusie A-G MISCHO.
  - 129 Bv. conclusie A-G TIZZANO in HvJ C-173/99, BECTU, *Jur.* 2001, I-4881 (een sociaal recht in artikel 31(2) Handvest).
  - 130 Bv. conclusie A-G LEGER in HvJ C-309/99, Wouters e.a., *Jur.* 2002, I-1577 (recht op rechtsbescherming, eerlijk proces, artikel 47 Handvest); A-G GEELHOED in HvJ C-256/01, Allonby, *Jur.* 2004, I-873 (gelijke behandeling, artikel 21 en 23 Handvest) en A-G MADURO in HvJ C-181/03 P, Nardone, *Jur.* 2005, I-199.
  - 131 HvJ 270/99 P, Z v. Europees Parlement, *Jur.* 2001, I-9197, conclusie A-G JACOBS.



zoals vermeld, het recht op behoorlijk bestuur vastlegt en naar het beginsel van effectieve rechtsbescherming opgenomen in artikel 47 van het Handvest.<sup>132</sup> Het Handvest wordt sindsdien in de rechtspraak van het Gerecht geregeld aangehaald.<sup>133</sup> Het Hof heeft voor het eerst aandacht besteed aan het Handvest in een uitspraak *Parlement v. Raad* van 2006.<sup>134</sup> In die zaak had het Europese Parlement beroep ingesteld tegen enkele bepalingen van de gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86 onder meer wegens strijdigheid met artikel 8 EVRM en met een aantal bepalingen uit het Grondrechtenhandvest. Het Hof stelde dat het Handvest geen bindend rechtsmiddel is, maar wel werking toekomt omwille van het feit dat de preambule van de voormelde richtlijn zelf stelt dat zij het Handvest in acht neemt. Het Hof wees er echter op dat het Handvest vooral dient om de verplichtingen te bevestigen die reeds voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities, de internationale verplichtingen van de lidstaten, het EVRM, het primair EU-recht, uit de door de Unie en de Raad van Europa aangenomen sociale handvesten en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU en het EHRM. Het Handvest werd meer en meer een inspiratiebron van de rechtspraak inzake de wijze waarop de inhoud van de algemene rechtsbeginselen moest worden begrepen.<sup>135</sup>

In de loop der jaren kreeg de idee van een Grondwet voor Europa – waarin de rechten van het Handvest zouden worden opgenomen – gestaag vorm. Een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is door de staatshoofden en regeringsleiders in het raam van de Europese Raad van Brussel op 17 en 18 juni 2004 aangenomen en ondertekend in Rome op 29 oktober 2004 door de lidstaten. Het Handvest werd – met enkele kleine aanpassingen – volledig overgenomen in deel II van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.<sup>136</sup> Het voordeel van de opname van het Handvest in de Grondwet is dat het een bindende status heeft en er rechtstreeks aan kan worden getoetst. Het project tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is echter mislukt.<sup>137</sup> De Europese Grondwet is er voornamelijk niet gekomen omdat Frankrijk en Nederland weigerden – als gevolg van

132 Ger. T-54/99, *Max. Mobil*, *Jur.* 2002, II-313. Het Gerecht verwees naar de beginselen vervat in artikel 41 en 47 van het Handvest ter bevestiging van het recht dat EU-instellingen hun beslissingen moeten motiveren. Op te merken valt dat het Gerecht niet verwijst naar artikel 6 en 13 EVRM dat het recht op effectieve rechtsbescherming waarborgt. In een daaropvolgende zaak *Jégo-Quéré* wordt dan wel weer expliciet verwezen naar de artikelen 6 en 13 EVRM naast artikel 47 Handvest (effectieve rechtsbescherming). Zie Ger. T-177/01, *Jégo-Quéré*, *Jur.* 2002, II-2365.

133 Bv. Ger. T-193/04, *Tillack*, *Jur.* 2006, II-3995.

134 HvJ C-540/03, *Parlement v. Raad*, *Jur.* 2006, I-5769.

135 Bv. HvJ C-438/05, *The International Transport Workers' Federation e.a.*, *Jur.* 2007, I-10779 en HvJ C-341/05, *Laval un Partneri*, *Jur.* 2007, I-11767 en Ger. T-219/02 en T-337/02, *Herrera*, *Jur.* 2004, FP-I-A-319, II-1407.

136 De artikelen II-61 tot II-114 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, *Pb. C.* 310 van 16 december 2004.

137 *Pb. C.* 310 van 16 december 2004.



negatief uitgevallen referenda – dit verdrag te bekrachtigen (noodzakelijk voor de inwerkingtreding ervan). De EU-burgers huiverden bij het idee van een Grondwet voor alle burgers van Europa die aan de basis zou liggen van de creatie van een ‘superstaat’ waarbij de nationale staten hun soevereiniteit uiteindelijk zouden moeten inleveren ten voordele van een federale constructie. Dit werd aangevoeld als een te verre gaande stap in de Europese integratie.<sup>138</sup>

Na de mislukking van de Europese Grondwet is beslist dat een nieuw verdrag moest worden uitgevaardigd dat onder meer bepaalde belangrijke institutionele hervormingen en hervormingen in de besluitvormingsprocedure moest doorvoeren. In het licht van het perspectief elk element van grondwettelijke orde weg te laten, besliste de top van Brussel van 21 en 22 juni 2007 dat het Handvest niet meer zou worden geïntegreerd in de verdragen. Het Handvest blijft dus een afzonderlijk document maar doordat artikel 6, § 1, VEU uitdrukkelijk naar het Handvest verwijst, krijgt het de status van primair recht.<sup>139</sup> Door grondwettelijke taal te vermijden was ratificatie van het Lissabon-verdrag door de lidstaten mogelijk zonder referendum maar inhoudelijk verschilt het Verdrag van Lissabon niet veel van zijn voorganger.<sup>140</sup> Er is voor een andere vorm gekozen met tal van protocollen en verklaringen.<sup>141</sup> Voorafgaand aan het ratificatieproces van het Verdrag van Lissabon werd een herziene versie van het Handvest op 12 december 2007 ondertekend door de voorzitters van het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie.<sup>142</sup>

Het nieuwe artikel 6 VEU ziet er als volgt uit:

‘1. De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde juridische waarde als de verdragen heeft. De bepalingen van het Handvest houden geenszins een verruiming in van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de verdragen. De rechten, vrijheden

---

138 Zie ook BARENTS 2003, 284-310; GEELHOED 2003, 284-310; MANCINI 1989, 595-614 en MEEUSEN & STRAETMANS 2005, 187 p.

139 Het Handvest was ook oorspronkelijk opgesteld als een afzonderlijk document met een preambule en een openingsformule zodat het wetstechnisch beter is het als een afzonderlijk document te laten in plaats van het op enigszins geforceerde en gekunstelde wijze in te passen in het Grondwettelijk Verdrag. Aldus CLAES 2009, 163.

140 Alle constitutionele symboliek moest uit de verdragen worden verwijderd. Het schrappen van het Handvest uit de Grondwet was één van de Nederlandse en Britse eisen. GROUSSOT 2003, 537-558.

141 WOUTERS e.a. 2009, 13. Wat uit het Verdrag van Lissabon is gelaten in vergelijking met de Europese GW is de verwijzing naar de EU-burgers in art. I-1 GW, art. I-6 voorangsbeginsel dat is vervangen door een verklaring verwijzend naar de rechtspraak van het Hof, art. I-8 GW m.b.t. EU-symbolen en de vermelding van de wederzijdse erkenning in het domein van vrijheid, veiligheid en justitie in art. I-42 GW. Het 2<sup>e</sup> deel van de GW is het Handvest dat nu verdragswaarde krijgt, het 3<sup>e</sup> deel van de GW is nu in VEU vervat en het 4<sup>e</sup> deel is in VEU en VWEU neergelegd.

142 *Pb. C.* 303 van 14 december 2007, 1.

en beginselen van het Handvest worden uitgelegd overeenkomstig de algemene bepalingen van titel VII van het Handvest betreffende de uitlegging en toepassing ervan, waarbij de in het Handvest bedoelde toelichtingen, waarin de bronnen van deze bepalingen vermeld zijn, terdege in acht genomen worden.

2. De Unie treedt toe tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Die toetreding wijzigt de bevoegdheden van de Unie, zoals bepaald in de verdragen, niet.

3. De grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, maken als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie.’

Het nieuwe artikel 6 VEU volgt een driedelige aanpak: het Handvest voor de grondrechten krijgt een verdragswaarde, de EU treedt toe tot het EVRM en ten slotte worden de grondrechten nog steeds beschouwd als algemene rechtsbeginselen. Er is uitdrukkelijk vastgelegd dat er geen uitbreiding van de bevoegdheden van de EU mee gepaard gaat.

De ratio van de derde paragraaf van artikel 6 VEU – namelijk dat ondanks het Handvest de grondrechten nog steeds worden beschermd als algemene rechtsbeginselen – is dat de incorporatie van de grondrechten in het Handvest niet verhindert dat het Hof van Justitie uit het EVRM of de gemene constitutionele tradities van de lidstaten put om bijkomende grondrechten te erkennen in het licht van toekomstige ontwikkelingen.<sup>143</sup> Het door het Verdrag van Lissabon gewijzigde artikel 6 EU zit wetgevingstechnisch beter in elkaar. Het oude artikel 6 EU verwees naar het EVRM ‘zoals op 4 november 1950 te Rome ondertekend.’ Dit is een enigszins misleidende formulering; het wekt namelijk de indruk dat de protocollen en de latere wijzigingen van het EVRM en de rechtspraak van het EHRM daar niet onder vallen. Het nieuwe artikel 6 verwijst naar de grondrechten ‘zoals gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden’. Het Verdrag van Lissabon blijft dus ook de eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voorop stellen (zie preambule, artikelen 2, 3, 6 en 7 VEU), hoewel niet alle lidstaten op dezelfde lijn zitten, want voor het Verenigd Koninkrijk en Polen is een speciaal protocol nr. 30 vastgelegd waardoor het Handvest in feite wordt geneutraliseerd ten aanzien van die staten.<sup>144</sup>

143 Zie artikel 5 van de Verklarende nota van de Europese Conventie van 6 februari 2003, CONV 528/03, 13, <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00528.nl03.pdf>.

144 In het bijzonder bepaalt artikel 1 van dat Protocol dat het Handvest het Hof van Justitie noch enige rechtbank of hof van Polen en het VK, de bevoegdheid geeft, te bepalen dat wetten, regels, bestuursbepalingen of bestuurspraktijken of maatregelen in strijd zijn met de in het Handvest vastgelegde grondrechten, vrijheden en beginselen. Titel IV van het Handvest verschaft geen rechten aan de rechtsonderhorige die ten aanzien van Polen of het Verenigd Koninkrijk kunnen toegepast worden behalve wanneer de Poolse of Engelse wetgeving zelf in die rechten voorziet (artikel 2). De draagwijdte van dit Protocol moet

Paragraaf 1 van artikel 6 VEU – waarin staat dat het Handvest geen verruiming van de EU bevoegdheden inhoudt – illustreert het belang dat wordt gehecht door de lidstaten aan de opname van een beperking van de bevoegdheden van de Unie. Het is feitelijk een verwoording van de rechtspraak van het Hof.

Het Hof stelde immers in het arrest Grant: ‘(...) dat ofschoon de eerbiediging van de grondrechten die tot die algemene beginselen behoren, een voorwaarde voor de wettigheid van gemeenschapshandelingen vormt, die rechten op zich niet ten gevolge kunnen hebben, dat de werkingssfeer van de bepalingen van het Verdrag wordt uitgebreid en de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschap worden overschreden (...)’ (r.o. 45).<sup>145</sup>

De lidstaten zijn het er over eens dat de toepassing en interpretatie van de grondrechten geen nieuwe bevoegdheden mogen creëren voor de EU-instellingen. Dit wordt bevestigd in artikel 51 van het Handvest: ‘Dit Handvest breidt het toepassingsgebied van het recht van de Unie niet verder uit dan de bevoegdheden van de Unie reiken, schept geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie, noch wijzigt het de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken.’ Artikel 52, lid 2 Handvest ligt in dezelfde lijn en stelt dat de door het Handvest erkende rechten die voorkomen in de bepalingen van de verdragen, worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door de verdragen zijn bepaald.<sup>146</sup>

De tweede paragraaf van artikel 6 VEU stelt uitdrukkelijk dat de Unie toetreedt tot het EVRM. Voorafgaand aan het Verdrag van Lissabon heeft een intens debat plaatsgehad rond de premisse dat de Europese Unie beter zou toetreden tot het EVRM. Dit onder meer om tegengestelde rechtspraak te vermijden en opdat ook de Europese instellingen zouden gehouden zijn aan het EVRM en de rechtspraak van het EHRM net zoals de lidstaten – die individueel lid zijn van het EVRM – daaraan gebonden zijn. In een advies 2/94 werd de bevoegdheid van de EU om toe te treden tot het EVRM uitdrukkelijk ontkend door het Hof van Justitie;<sup>147</sup> meer bepaald zou de Unie geen bevoegdheid hebben tot toetreding omdat geen rechtsbasis kon worden gevonden in de verdragen en de toetreding een verdragswijziging noodzakelijk zou maken. In het Verdrag van Lissabon werd de bevoegdheid – of beter de verplichting – tot toetreding tot het EVRM uitdrukkelijk opgenomen.<sup>148</sup>

---

echter worden gerelativeerd omdat de meeste van de rechten in het Handvest erkend zijn door andere instrumenten waaraan het Verenigd Koninkrijk en Polen zijn gebonden zoals het EVRM en de algemene rechtsbeginselen voor zover zij Europees recht tenuitvoerleggen. GILLIAUX 2007, 21.

145 HvJ C-249/96, Grant, *Jur.* 1998, I-621.

146 Zie verder ook nog de vijfde alinea van de preambule van het Handvest en verklaring nr. 1, tweede alinea bij VEU en VWEU.

147 Advies 2/94, Toetreding tot EVRM, *Jur.* 1996, I-2759. O.m. DUBOIS 2007, 33-39.

148 Voor de vaststelling van het besluit van de Europese Raad tot het sluiten van het toetredingsverdrag is de goedkeuring vereist van het Europees Parlement én eenparigheid van

Ook na de toetreding van de EU tot het EVRM blijft de vrees dat het EHRM en het Hof van Justitie uiteenlopende uitspraken zullen doen wegens verschillende interpretaties en afwegingen met betrekking tot de grondrechten wat kan leiden tot een verzwakking van die rechten. De twee hoven gedragen zich echter hoffelijk ten opzichte van elkaar zodat de meeste problemen worden vermeden en ze respecteren elkaars gezag en autoriteit.<sup>149</sup> Het Hof van Justitie volgt in de regel de rechtspraak van het EHRM, terwijl het EHRM zich terughoudend opstelt om zowel het Unierecht en de handelingen van de Europese instellingen als de toepassing en handhaving ervan door de lidstaten te controleren.<sup>150</sup> Het EHRM erkent uitdrukkelijk de specificiteit van de Europese rechtsorde en erkent het Hof van Justitie als ‘gelijkwaardige beschermer’ van de mensenrechten. Het EHRM gaat in het bijzonder uit van de vooronderstelling dat lidstaten die EU-recht uitvoeren niet handelen in strijd met het EVRM. Die vooronderstelling kan worden weerlegd als zou worden aangetoond dat de mensenrechtenbescherming die door het Hof van Justitie wordt geboden, overduidelijk tekort schiet (*manifestly deficient*). Enkel in dat geval zal de uitvoeringshandeling van de lidstaat worden onderworpen aan het toezicht van het EHRM. In de zaak Bosphorus achtte het EHRM de mensenrechtenbescherming van het Hof van Justitie afdoende.<sup>151</sup> Gelet op de opzet en het beperkte bestek van mijn bijdrage en het feit dat noch een recht op behoorlijk bestuur noch een vertrouwensbeginsel in het EVRM is opgenomen, wordt niet dieper op de problematiek EU-EVRM ingegaan.<sup>152</sup>

Geconcludeerd kan worden dat de grondrechten de laatste decennia een belangrijke ontwikkeling hebben gekend. Hoewel het Handvest niet is geïntegreerd in het Verdrag van Lissabon heeft het de status van bindend recht gekregen. Het Handvest ligt (nog steeds) politiek gevoelig en de lidstaten staan angstvallig ten opzichte van dit Handvest en de hantering ervan door de rechters (denk aan de eerder vermelde *opt out* voor Polen en het V.K.). Verwacht kan worden dat het Hof niet exclusief naar het Handvest zal verwijzen maar dat het daarnaast zal blijven verwijzen naar andere bronnen (de internationale verdragen, de rechtspraak

---

stemmen in de Raad. Het besluit tot sluiting van die overeenkomst treedt o.m. pas in werking nadat de lidstaten het overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen hebben goedgekeurd (artikel 218, lid 6 en lid 8 VWEU). Sommigen betreuen dat de toetreding beperkt is tot het EVRM; de EU zou ook nog tot andere internationale mensenrechtenverdragen moeten kunnen toetreden. Zie VAN DER VELDE 2009, 69 en 37.

149 COSTA & PUISSOCHET 2001, 164. Er bestaat immers geen *tribunal des conflits européens* die de conflicten tussen het EHRM en HvJ zou kunnen oplossen.

150 Over de invloed van het EHRM op het Hof van Justitie: DE SCHUTTER 2005, 189-242. Zie ook GREER & WILLIAMS 2009, 290-295 en WEILER & LOCKHART 1995, 579-627.

151 Zie EHRM 30 juni 2005, Bosphorus, AB 2006, 273, noot BARKHUYSEN & VAN EMMERIK. Aldus ook DOUGLAS-SCOTT 2006, 629-655 en SIMON 2001, 31-49.

152 Lees hierover o.m.: BENOIT-ROHMER 2000, 57-61; CHALTIEL 1997, 34-50; CURTIN & KLERK 1997, 202-210; DE SCHUTTER & LEJEUNE 1996, 555-606; VON BOGDANDY 2000; WACHSMANN 1996, 549-553 en WAELEBROECK 1996, 549-553.

van de Hoven, de gemeenschappelijke constitutionele tradities, enz.).<sup>153</sup> Naast de bescherming geboden door het EHRM (met betrekking tot het EVRM) en de nationale rechters (met betrekking tot de nationale grondrechten) is er dus ook op het niveau van de EU een belangrijke grondrechtenbescherming. Dit brengt sommigen ertoe zelfs te klagen over een teveel aan grondrechtenbescherming.<sup>154</sup>

### 3.5.2 *Recht op behoorlijk bestuur*

Bepalingen in het Handvest die van belang zijn voor het bestuursrecht zijn artikel 41 dat een recht op behoorlijk bestuur, artikel 42 dat de openbaarheid, artikel 43 dat de functie van de ombudsman vastlegt en de artikelen 47 tot 50 die de toegang tot behoorlijke rechtspraak en waarborgen bij de handhaving bevatten. De artikelen 51 tot 54 leggen de werkingssfeer van het Handvest, de reikwijdte van de rechten en beginselen, de evenredigheid, het beschermingsniveau en het verbod van misbruik van bevoegdheid vast. Aspecten van het rechtszekerheidsbeginsel – in het bijzonder het verbod van terugwerkende kracht van strafwetten en strafsancties en de terugwerking van de mildere strafwet – zijn opgenomen in artikel 49 van het Handvest (Unierechtelijke equivalent van artikel 7 EVRM en artikel 15 BUPO). Vele van de voormelde bepalingen van het Handvest zijn ook terug te vinden in het ERVM behalve het grondrecht op behoorlijk bestuur dat uniek is aan het Handvest voor de grondrechten. Artikel 52, lid 3 van het Handvest bepaalt uitdrukkelijk dat voor zover het Handvest rechten bevat die corresponderen met diegene die zijn gewaarborgd door het EVRM, de inhoud en de reikwijdte ervan dezelfde is als die welke het EVRM en het EHRM in zijn rechtspraak eraan geven (inclusief de toegestane beperkingen). Het Unierecht kan desgevallend wel een verdergaande bescherming bieden.

Artikel 41 van dat Handvest (onder Hoofdstuk V ‘burgerschap’) legt een grondrecht op behoorlijk bestuur<sup>155</sup> vast.

Dit artikel bepaalt in het bijzonder:

‘Recht op behoorlijk bestuur

1. Eenieder heeft er recht op dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen en organen van de Unie worden behandeld.
2. Dit recht behelst met name:
  - het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen,
  - het recht van eenieder om toegang te krijgen tot het dossier hem betreffende, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim,

---

<sup>153</sup> CLAES 2009, 166.

<sup>154</sup> CLAES 2009, 168.

<sup>155</sup> Zie ook GERRITS-JANSSENS & WIDDERSHOVEN 2001, 101-108; HIRSCH BALLIN 2000, 305-308 en MICHELET 2002, 949-955.

- de plicht van de betrokken instanties om hun beslissingen met redenen te omkleden.
- 3. Eenieder heeft recht op vergoeding door de Gemeenschap van de schade die door haar instellingen of haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt, overeenkomstig de algemene beginselen die de rechtsstelsels der lidstaten gemeen hebben.
- 4. Eenieder kan zich in een van de talen van de Verdragen tot de instellingen van de Unie wenden en moet ook in die taal antwoord krijgen.’

Het grondrecht op behoorlijk bestuur vervult een overkoepelende functie. Het waarborgt in het bijzonder het respect van alle beginselen van behoorlijk bestuur waarvan bepaalde beginselen ook afzonderlijk in het Handvest zijn vermeld. Dit recht is voortgevloeid uit de rechtspraak van de Europese rechters dat reeds geruime tijd een beginsel van behoorlijk bestuur erkent.<sup>156</sup> Het garandeert de rechtsonderhorigen dat de overheid zijn taken rechtmatig en voorzienbaar zal uitoefenen. Het vertrouwensbeginsel wordt echter niet uitdrukkelijk genoemd (het rechtszekerheidsbeginsel ook niet).

De toelichting bij artikel 41 van het Handvest<sup>157</sup> stelt dat het recht op behoorlijk bestuur is gebaseerd op het bestaan van de Unie als rechtsgemeenschap. De kenmerken ervan zijn ontwikkeld door de rechtspraak dat behoorlijk bestuur heeft erkend als algemeen rechtsbeginsel.<sup>158</sup> De formulering van het recht op behoorlijk bestuur in de eerste twee leden vloeit tevens voort uit de rechtspraak.<sup>159</sup> Lid 3 betreft het beginsel van aansprakelijkheid van de EU dat ook in artikel 340 VWEU (oud artikel 288 EG) is neergelegd. Lid 4 inzake de taal ligt vast in artikel 20, lid 2, c) en 25 VWEU (oude artikelen 17 EG en 22 EG). Overeenkomstig artikel 52, lid 2 van het Handvest worden die rechten uitgeoefend binnen de grenzen en onder de voorwaarden die door de verdragen zijn gesteld. Het recht op een ‘doeltreffende voorziening in rechte’ dat een belangrijk aspect van deze kwestie is, wordt gewaarborgd in artikel 47 van het Handvest en is het Unierechtelijke equivalent van artikel 6 en 13 EVRM.<sup>160</sup>

<sup>156</sup> Tevens WIDDERSHOVEN 2000, 293-327.

<sup>157</sup> *Pb. C.* 14 december 2007, afl. 303, 03.

<sup>158</sup> Er wordt verwezen naar de volgende arresten: HvJ C-255/90 P, *Burban*, *Jur.* 1992, I-2253; Ger. T-450/93, *Lisretal*, *Jur.* 1994, II-1177 en Ger. T-167/94, *Nölle*, *Jur.* 1995, II-2589.

<sup>159</sup> Opnieuw wordt verwezen naar een aantal arresten: HvJ 222/86, *Heylens*, *Jur.* 1987, 4097; HvJ 374/87, *Orkem*, *Jur.* 1989, 3283; HvJ C-269/90, *TU München*, *Jur.* 1991, I-5469; Ger. T-450/93, *Lisretal*, *Jur.* 1994, II-1177 en Ger. T-167/94, *Nölle*, *Jur.* 1995, II-2589. De motiveringsplicht vloeit voort uit artikel 296 VWEU (er wordt ook gewezen op de rechtsgrondslag in artikel 298 VWEU voor het aannemen van wetgeving in het belang van een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat).

<sup>160</sup> De leden 2 en 3 van artikel 47 van het Handvest corresponderen met artikel 6, lid 1 EVRM maar volgens de toelichting bij artikel 52 van het Handvest geldt de beperking

Artikel 51 van het Handvest verduidelijkt dat het Handvest in de eerste plaats geldt voor de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel (zie 2.4.6.4). Dit voorschrift sluit aan bij artikel 5, lid 2 EU op grond waarvan de Unie verplicht is de grondrechten te eerbiedigen. Het begrip ‘instellingen’ is expliciet vastgelegd in de verdragen (bijvoorbeeld artikel 15 of 16 VWEU). De begrippen ‘organen’ en ‘instanties’ omvatten alle lichamen die door de verdragen of secundair recht in het leven geroepen zijn.<sup>161</sup> Niet alleen de EU-lichamen maar ook de nationale organen zijn volgens artikel 51, lid 1 van het Handvest ertoe gehouden de grondrechten te eerbiedigen in de situatie dat zij het Europese recht ‘ten uitvoer brengen’.<sup>162</sup> In de toelichting wordt echter gesproken van de binding aan de grondrechten als de lidstaten optreden ‘binnen het toepassingsgebied van de Unie’ zoals is bepaald in de rechtspraak.<sup>163</sup> Deze door de wetgever gecreëerde verwarring brengt rechtsonzekerheid mee. Gelet op het feit dat de opvatting in de toelichting ten aanzien van de rechtsbeginselen al lang geldend recht is voor het Hof van Justitie, moet van de in de toelichting verwoorde opvatting worden uitgegaan. In de toelichting wordt nog opgemerkt dat die regel zowel geldt voor de centrale overheden als voor de lokale, regionale overheden en overheidslichamen wanneer zij het recht van de Unie toepassen.

Artikel 52, lid 1 van het Handvest voert een beperkingsregeling in die geldt op de rechtspraak van het Hof van Justitie.<sup>164</sup> Beperkingen op de in het Handvest neergelegde rechten en vrijheden kunnen enkel bij wet worden doorgevoerd en moeten de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Die beperkingen moeten – rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel – noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang<sup>165</sup> die de Unie nastreeft of aan de eisen van bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Te concluderen valt dat een grondrecht op behoorlijk bestuur – vastgelegd in artikel 41 van het Handvest – een belangrijke verworvenheid vormt en bijdraagt tot de rechtsbescherming van de Unieburgers. Hoewel een aantal beginselen uitdrukkelijk zijn vastgelegd onder dit overkoepelend recht is het vertrouwensbeginsel niet vermeld. Ook het rechtszekerheidsbeginsel is niet uitdrukkelijk in dat artikel opgenomen maar het verbod van terugwerkende kracht van strafwetten en sancties is wel neergelegd in artikel 49 van het Handvest.

---

tot geschillen betreffende burgerlijke rechten en verplichtingen of tot strafrechtelijke vervolging niet ten aanzien van het recht van de Unie en de toepassing ervan.

161 Met andere woorden het Handvest geldt niet tussen particulieren.

162 PRECHAL 2001, 384-389.

163 Er wordt daarbij verwezen naar de volgende rechtspraak: HvJ 5/88, Wachauf, *Jur.* 1989, 2609; HvJ C-260/89, ERT, *Jur.* 1991, I-2925; HvJ C-309/96, Annibaldi, *Jur.* 1997, I-7493 en HvJ C-292/97, Karlsson e.a., *Jur.* 2000, I-2737.

164 HvJ C-292/97, Karlsson e.a., *Jur.* 2000, I-2737.

165 Zie artikel 3 VEU en overige specifieke verdragsbepalingen die belangen beschermen zoals bijvoorbeeld artikel 4, lid 1, VEU, artikel 35, lid 3 VWEU en de artikelen 36 en 346 VWEU.



### 3.6 *Besluit*

Ondanks de grote hoeveelheid primaire en secundaire rechtsnormen spelen de algemene rechtsbeginselen een belangrijke rol in de Europese rechtsorde. Het Hof maakt geen concreet onderscheid tussen de rechtsbeginselen in het algemeen en de beginselen van bestuursrechtelijke aard (beginselen van behoorlijk bestuur). Die laatste worden onder de brede noemer van de algemene rechtsbeginselen begrepen. Rekening houdend met het feit dat de Europese rechtsorde een vrij jonge rechtsorde is met lacunes en mogelijke tegenstrijdigheden vormen die beginselen een belangrijke rechtsbron. Ze leveren een enorme bijdrage aan de ontwikkeling van het Europese bestuursrecht. Ze zijn in beginsel van ongeschreven aard hoewel steeds meer rechtsbeginselen worden gecodificeerd. Van belang voor dit proefschrift zijn de beginselen toepasselijk in het bestuursrecht. Verschillende Europese rechtsbeginselen hebben bestuursrechtelijke trekken zoals het evenredigheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het verdedigingsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het motiveringsbeginsel en het transparantiebeginsel.

De Europese beginselen met bestuursrechtelijke trekken sluiten vaak nauw aan bij de nationale beginselen van behoorlijk bestuur omdat zij doorgaans geïnspireerd zijn op en afgeleid zijn van het recht van de lidstaten, hoewel dit niet impliceert dat die beginselen noodzakelijkerwijze dezelfde draagwijdte en inhoud hebben. De Europese beginselen bieden vaak een compromis tussen een variëteit aan nationale beginselen. Ook het internationale recht is een bron waaruit de Europese rechters putten bij de ontdekking en ontwikkeling van die beginselen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie ontdekt en ontwikkelt de rechtsbeginselen zonder daarvoor over een algemene expliciete rechtsgrondslag te beschikken. Wel zijn er enkele verdragsbepalingen waaruit kan worden afgeleid dat het Hof de bevoegdheid heeft algemene rechtsbeginselen te ontdekken zoals artikel 340, lid 2 VWEU, artikel 19, § 1, VEU, artikel 263, tweede lid VWEU en artikel 6, § 3, VEU.

Naast het opvullen van hiaten vervullen de beginselen ook nog andere functies. Zo zijn ze een toetsingsmaatstaf voor wetgeving en bestuur van de Europese instellingen en van de lidstaten voor zover zij handelen binnen de werkingssfeer van het Europese recht. Ze vormen een hulpmiddel voor de interpretatie van het geschreven Europese recht. Ze vormen een grondslag voor de buitencontractuele aansprakelijkheid of de vernietiging van handelingen van de Europese instellingen of nationale organen handelend binnen het toepassingsgebied van het Europese recht.

De Europese rechtsbeginselen moeten niet alleen door de Europese instellingen maar ook door de nationale bestuursorganen en rechters in acht worden genomen telkens wanneer een zaak binnen de werkingssfeer van het Europese recht valt. Binnen de werkingssfeer valt de uitvoering en de toepassing van de Europese verordeningen en richtlijnen. Tevens valt binnen de werkingssfeer het gebruik van



een Europese rechtvaardigingsgrond bij een afwijking van het nationale recht op het Europese recht. Ten slotte kan de toepassing van Europees materieel recht op een concrete casus binnen de werkingssfeer vallen. Het is aan de nationale rechter te bepalen of een zaak binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt, mogelijk na het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie. Als eenmaal is bepaald dat een zaak binnen de werkingssfeer van het Europese recht valt, spelen de Europese rechtsbeginselen. Bestuursorganen en nationale rechters zijn echter ook gehouden hun eigen nationale beginselen van behoorlijk bestuur toe te passen. Stemmen de Europese en nationale beginselen overeen, dan stelt zich geen probleem. Die beginselen zijn echter geregeld verschillend ingevuld of toegepast. Biedt het Europese beginsel meer bescherming dan het nationale, dan moet het nationale beginsel ter zijde worden geschoven wegens de voorrangsregel. Biedt het nationale beginsel meer bescherming, dan hangt het ervan af of de toepasselijke materie al dan niet volledig is geëuropeaniseerd. Is er sprake van een volledige europeanisering, dan moet het Europese beginsel exclusief worden toegepast. Is er geen volledige europeanisering, dan wordt er ruimte gelaten voor de toepassing van het verdergaande nationale beginsel, echter binnen Europees afgetekende grenzen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. De vervaging van de grens tussen directe en indirecte toepassing maakt het er niet makkelijker op te determineren welk beginsel in een concrete zaak moet worden toegepast.

Een bijzondere categorie van algemene rechtsbeginselen zijn de grondrechten die onder de brede noemer van de algemene rechtsbeginselen worden beschermd. Thans zijn vele grondrechten in een Handvest van de grondrechten opgenomen dat met het Verdrag van Lissabon de status van primair recht heeft verkregen door een rechtstreekse verwijzing in artikel 6, eerste lid VEU. In het Handvest zijn bepalingen opgenomen die van belang zijn voor het bestuursrecht. Essentieel is artikel 41 van het Handvest dat een grondrecht op behoorlijk bestuur vastlegt. Een aantal beginselen is gespecificeerd zoals het hoorrecht, onpartijdigheid, enz. Het vertrouwensbeginsel is echter niet vermeld. Aspecten van het rechtszekerheidsbeginsel zijn in artikel 49 van het Handvest terug te vinden in het bijzonder het verbod van terugwerkende kracht in strafzaken. In een volgend hoofdstuk staat het Europese vertrouwensbeginsel centraal.

## 4 Het Europese vertrouwensbeginsel

### 4.1 Inleiding

De onderhavige studie besteedt bijzondere aandacht aan het Europese vertrouwensbeginsel. Hoewel het in de Europese rechtsorde wordt beschouwd als een autonoom beginsel kan het niet los worden gezien van het overkoepelend rechtszekerheidsbeginsel; het is één van zijn belangrijkste uitvloeisels.<sup>1</sup> Om een juist en volledig beeld te krijgen van de werking, reikwijdte en impact van het vertrouwensbeginsel zal het worden afgebakend ten opzichte van de andere aspecten van het rechtszekerheidsbeginsel. De grenzen zijn echter niet steeds duidelijk want het algemene rechtszekerheidsbeginsel en zijn uitvloeisels – beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen, van non-retroactiviteit en van verkregen rechten – kunnen niet altijd goed uit elkaar worden gehouden (bijvoorbeeld: opdat een uitzondering kan worden gemaakt op het retroactiviteitsverbod van Europese bepalingen moeten de gerechtvaardigde verwachtingen van de betrokkenen worden gerespecteerd). Het overlappen van de verschillende uitvloeisels heeft tot gevolg dat in eenzelfde zaak zowel rechtszekerheid als vertrouwen aan de orde kan zijn.<sup>2</sup>

In onderstaand hoofdstuk zal kort worden ingegaan op het overkoepelend beginsel van rechtszekerheid – waarvan het vertrouwensbeginsel een uitloper is – en wordt bijzondere aandacht besteed aan het vertrouwensbeginsel als zelfstandig beginsel met een eigen inhoud. Een korte beschrijving van de ontstaansgeschiedenis en verdere ontwikkeling van het vertrouwensbeginsel komen aan bod. De kenmerken en criteria voor de toepassing van dit laatste beginsel zullen worden uiteengezet.

De volgende essentiële vragen met betrekking tot het vertrouwensbeginsel worden beantwoord: (a) welke gedragingen kunnen gerechtvaardigde verwachtingen wekken? (b) welke organen kunnen gerechtvaardigde verwachtingen wekken? (c) wanneer is vertrouwen gerechtvaardigd (het bestaan van contra-indicaties)? (d) in welke mate is het van belang dat de betrokkene heeft gehandeld of heeft nagelaten te handelen op grond van het gewekte vertrouwen? en (e) hoe manifesteert het proces van afweging van belangen – het algemeen belang versus privé-belangen – zich in de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel?

De volgende vier domeinen waarin verwachtingen kunnen worden gewekt, zullen worden onderzocht:<sup>3</sup> (a) werking in de tijd van (bestuurs)regelgeving, in het bijzonder het invoeren of het wijzigen van regelgeving voor de toekomst en

---

1 Zie zaak Duff (HvJ 63/93, Duff e.a., *Jur.* 1996, I-569) waarin het Hof van Justitie het vertrouwensbeginsel heeft beschreven als een uitvloeisel van rechtszekerheid.

2 Bv. HvJ 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533 en HvJ 98/78, Racke, *Jur.* 1979, 69.

3 Dit wordt eveneens gedaan voor het Nederlandse, Franse en Belgische rechtssysteem dat in de volgende hoofdstukken in kaart wordt gebracht.

met terugwerkende kracht; (b) intrekking en opheffing van individuele bestuursbeslissingen; (c) het afwijken van individuele bestuurlijke toezeggingen en informatie en (d) het afwijken van beleidsregels, een vaste praktijk en gedoogbeleid.

Het is essentieel bij het bestuderen van de ontwikkeling van een vertrouwensbeginsel en de rol die het speelt in het Unierecht de rechtspraak van de Europese rechters te raadplegen. Hoewel het geen sinecure is in de Europese uitspraken een duidelijk patroon met betrekking tot het vertrouwensbeginsel waar te nemen, zijn toch geleidelijk aan bepaalde elementen met betrekking tot de vertrouwensleer in de verf komen te staan. De basiskenmerken van het beginsel zijn vastgelegd in zaken van de jaren 1970-1980. In de daaropvolgende rechtspraak zijn die kenmerken verder verfijnd.

Vooraleer het vertrouwensbeginsel nader te bestuderen is het van belang dit beginsel te kaderen in een groter geheel namelijk het rechtszekerheidsbeginsel en zijn verschillende uitlopers en toepassingen. Op die wijze kan een correct en volledig beeld worden verkregen van de werking van het vertrouwensbeginsel. Nadien wordt het vertrouwensbeginsel zelf bestudeerd en wordt het geplaatst tegenover of eerder naast het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van verkregen rechten.

## **4.2 Het Europese vertrouwensbeginsel als uitvloeisel van rechtszekerheid**

### **4.2.1 Omschrijving**

Hoewel verschillende aspecten van rechtszekerheid reeds lang werden beschermd door de Europese rechter,<sup>4</sup> duikt het beginsel van rechtszekerheid begin jaren 1960 expliciet in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie op.<sup>5</sup> Het is een complex beginsel omdat het in feite een bundeling is van verschillende beginselen die van elkaar kunnen worden onderscheiden maar tegelijkertijd in elkaar overlopen. Ze worden soms bij precieze naam genoemd en soms met de algemene noemer van rechtszekerheid aangeduid.<sup>6</sup> Het beginsel van rechtszekerheid is in primair noch secundair EU-recht gedefinieerd; zijn precieze inhoud is aldus moeilijk in een geschreven tekst op te nemen en het beginsel is vaak gelinkt aan andere beginselen.<sup>7</sup> PACTEAU verwoordt het als volgt: het beginsel heeft de handicap ‘(...) *de ne pas constituer une catégorie juridique aux frontières, ni donc aux conséquences, ni aux contours, ni au contenu parfaitement bien delimités.*’<sup>8</sup>

---

4 Bv. HvJ 7/56-3-7/57, *Algera e.a.*, *Jur.* 1957-58, 39 (verkregen rechten en vertrouwen). Zie o.m. over het rechtszekerheidsbeginsel CARDWELL 1992, 723-747; CRAIG 2006, 607-654 en SCHWARZE 2006, 867-1172.

5 Zie HvJ 42 en 49/59, *SNUPAT*, *Jur.* 1961, 103; HvJ 14, 16-17, 20, 24 en 26-27/60 en 1/61, *Meroni e.a.*, *Jur.* 1961, 321; HvJ 13/61, *Bosch*, *Jur.* 1962, 89 en HvJ 54/65, *Forges de Chatillon*, *Jur.* 1966, 265.

6 Zie ook GROUSSOT 2006, 190 en TEMPLE LANG 2000, 164.

7 TRIDIMAS 2005, 243.

8 PACTEAU 1995, 154.

Het rechtszekerheidsbeginsel kwam uitdrukkelijk aan bod in de zaak SNUPAT<sup>9</sup> (wordt verder toegelicht, zie 4.6.2.2) in de hoedanigheid van intrekking van beschikkingen (besluiten) met terugwerkende kracht.

Het Hof bepaalde in de zaak SNUPAT dat een wettige beschikking – waarbij aan de belanghebbenden subjectieve rechten of soortgelijke voordelen worden toegekend – in geen enkel geval met terugwerkende kracht kon worden ingetrokken. De intrekking van een onwettige beschikking was mogelijk als gelet op de omstandigheden van het geval, het algemene belang – namelijk de bescherming van het wettigheidsbeginsel – sterker is dan het belang van de betrokkenen bij de handhaving van een toestand die zij als stabiel konden beschouwen. Dit kon in het bijzonder het geval zijn als de onwettige beschikking schadelijke gevolgen heeft voor de concurrenten van de belanghebbenden of als de onwettige beschikking op onjuiste of onvolledige aanwijzingen van de betrokkenen berust. Een oordeel over de afweging van de betrokken belangen en bijgevolg de beslissing over het al dan niet met terugwerkende kracht intrekken van de onwettige beschikking komt volgens het Hof van Justitie in de eerste plaats toe aan diegene die de oorspronkelijke beschikking heeft gemaakt.

Uit de SNUPAT-zaak volgt dat het beginsel van rechtszekerheid niet absoluut is maar zijn toepassing moet worden gecombineerd met het legaliteitsbeginsel; welke van die twee beginselen het in concreto moet halen in een zaak hangt af van de afweging van het algemene belang en de privé-belangen.<sup>10</sup> De beginselen van rechtszekerheid en legaliteit wijzen niet steeds in dezelfde richting maar zijn niet structureel tegengesteld.<sup>11</sup> Het is voor het eerst in 1962 in het arrest Bosch dat uitdrukkelijk is erkend dat het algemeen rechtszekerheidsbeginsel een rechtsregel is die moet worden gerespecteerd in toepassing van het EEG-verdrag.<sup>12</sup>

Ondanks het feit dat geen enkele bepaling in de Unieverdragen expliciet verwijst naar het begrip rechtszekerheid wordt het beschouwd als een evidentie<sup>13</sup> – de essentie van het recht – en maakt het integraal deel uit van het ongeschreven Unierecht.<sup>14</sup> Het rechtszekerheidsvereiste is verankerd in het beginsel van de rechtsstaat waarvan het een essentieel element is; rechtsonderhorigen die zijn onderworpen aan het recht moeten de inhoud van dat recht kennen zodat zij hun handelen daarop kunnen afstemmen en op duidelijke wijze de rechtsgevolgen van hun gedrag kunnen inschatten en zo nodig kunnen afdwingen. De burger moet dus te allen tijde in staat zijn, zijn rechtspositie te bepalen.<sup>15</sup> Liberalisme en vrije

9 HvJ 42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103.

10 Zie ook concl. A-G ROEMER in HvJ 2/70, Riva, *Jur.* 1971, 97. Zie DE LA ROCHERE 1996, 161-167.

11 Tegengesteld zou impliceren dat rechtszekerheid synoniem zou zijn van stabiliteit en legaliteit van vooruitgang. Zie FRANCOIS 1993, 15.

12 HvJ 13/61, Bosch, *Jur.* 1962, 89.

13 PAPADOPOULOU 1996, 207-208.

14 USHER 1998, 52.

15 JANS, e.a. 2007, 164.

markt vragen om rechtszekerheid (bijvoorbeeld de vele arresten rond de schommeling in de wisselkoersen, zie verder 4.6.1).<sup>16</sup>

Niet alleen de Europese instellingen maar ook de nationale bestuursorganen bij de uitvoering en de toepassing van het Europese recht – en ruimer wanneer zij handelen binnen de werkingssfeer van het Europese recht – moeten ten volle rekening houden met het Europese rechtszekerheidsbeginsel.<sup>17</sup> De rechters moeten de naleving ervan verzekeren.<sup>18</sup>

Volgens het Hof heeft het rechtszekerheidsbeginsel een aantal ‘uitvloeisels’.<sup>19</sup> In de rechtsleer wordt in het algemeen een onderscheid gemaakt tussen formele rechtszekerheid (*principle of procedural legal certainty*) en materiële rechtszekerheid (*principle of substantial legal certainty*).<sup>20</sup> Het beginsel van formele rechtszekerheid reflecteert het vereiste van de noodzaak van duidelijkheid en stabiliteit van het recht (duidelijkheidsbeginsel). Onder het beginsel van materiële rechtszekerheid worden verschillende eisen geplaatst namelijk het verbod van retroactiviteit van regelgeving, respect voor verkregen rechten en het honoreren van gerechtvaardigde verwachtingen.<sup>21</sup> De Europese rechters gaan hierin zelfs verder en erkennen ook nog andere uitvloeisels van het rechtszekerheidsbeginsel zoals het beginsel *non bis in idem* in strafzaken.<sup>22</sup>

In dit werk wordt aandacht besteed aan het rechtszekerheidsbeginsel in de betekenis van het honoreren van gerechtvaardigde verwachtingen op grond van bestuursrechtelijke handelingen en regelgevende handelingen die kaderen binnen bestuurlijke beleidsoverwegingen. De aspecten van het rechtszekerheidsbeginsel die raakpunten vertonen met het vertrouwensbeginsel zoals non-retroactiviteit en verkregen rechten komen tevens in dit hoofdstuk aan bod (zie 4.6.1 en 4.6.2).

Wat buiten de onderhavige studie valt, is het rechtszekerheidsbeginsel in de betekenis van een duidelijkheidsvereiste dat impliceert dat een regeling ondubbelzinnig moet zijn in de zin dat zij de geadresseerden op duidelijke en nauwkeurige

---

16 HvJ 294/83, *Les Verts*, *Jur.* 1986, 1339; HvJ 222/84, *Johnston*, *Jur.* 1986, 1651; HvJ 222/86, *Heylens*, *Jur.* 1987, 4097; HvJ C-97/91, *Oleificio Borelli*, *Jur.* 1992, I-6313 en HvJ C-120/97, *Upjohn*, *Jur.* 1999, I-223.

17 Zie bv. HvJ 32/79, *Commissie v. VK*, *Jur.* 1980, 2403; HvJ 5/82, *Maizena*, *Jur.* 1982, 4601; HvJ 205 - 215/82, *Deutsche Milchkontor e.a.*, *Jur.* 1983, 2633; HvJ 63/83, *Kent Kirk*, *Jur.* 1984, 2689; HvJ 196/88, *Cornée e.a.*, *Jur.* 1989, 2309; HvJ C-153/94 en 204/94, *Faroe Seafood*, *Jur.* 1996, I-2465; HvJ C-24/95, *Alcan*, *Jur.* 1997, I-1591 en HvJ C-487/01 en C-7/02, *Gemeente Leusden*, *Jur.* 2004, I-5337.

18 Zie bijvoorbeeld HvJ C-384/02, *Grongard en Bang*, *Jur.* 2005, I-9939, r.o. 29: ‘Voorts dient de verwijzende rechter de eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel te verzekeren, wanneer hij het ter uitvoering van een richtlijn vastgestelde nationale recht uitlegt tegen de achtergrond van de bewoordingen en het doel van de richtlijn (...)’.

19 HvJ C-63/93, *Duff e.a.*, *Jur.* 1996, I-569 (vertrouwensbeginsel) en HvJ C-107/97, *Rombi e.a.*, *Jur.* 2000, I-3367.

20 O.m. FROMONT 1996, 178-184 en TRIDIMAS 2005, 246.

21 Zie ook GROUSSOT 2006, 194-202.

22 HvJ C-397/03 P, *Archer Daniels Midland e.a.*, *Jur.* 2006, I-4429 en Ger. T-236/01, T-239/01, T-244/01 - T-246/01, T-251/01 en T-252/01, *Tokai Carbon*, *Jur.* 2004, II-1181.

wijze in kennis stelt van hun rechten en plichten en in staat stelt, deze laatste te handhaven.<sup>23</sup> De rechtsgevolgen van een Europese handeling moeten dus duidelijk en voorzienbaar zijn<sup>24</sup> en moeten de belanghebbende op zodanige wijze ter kennis worden gebracht dat die met zekerheid het tijdstip kan kennen vanaf wanneer een handeling bestaat en rechtsgevolgen heeft.<sup>25</sup> Een ander aspect van rechtszekerheid waarop niet dieper wordt ingegaan, is het beperken van de retroactieve gevolgen van een arrest van de Unierechter. De vernietigingsarresten van het Hof van Justitie (en het Gerecht) zijn retroactief behoudens wanneer het Hof zelf de retroactieve gevolgen van zijn arrest beperkt conform artikel 264, lid 2 VWEU (oud artikel 231 EG) om redenen van rechtszekerheid.<sup>26</sup> Het is vaste rechtspraak dat ook in het kader van een prejudiciële vraagstelling betreffende de geldigheid van een Europese bepaling of handeling het geoorloofd is de retroactieve gevolgen van een arrest te beperken waarin de ongeldigheid wordt vastgesteld.<sup>27</sup> Het Hof beroept zich hier op een expliciete verdragsbepaling, namelijk artikel 174, 2<sup>e</sup> alinea EEG (nieuw artikel 264, tweede lid VWEU) die ze naar analogie toepasbaar acht op grond van overwegingen van rechtszekerheid. Uitzonderlijk beperkt het Hof van Justitie de retroactieve werking van interpretatiearresten op grond van het algemeen beginsel van rechtszekerheid zoals in het arrest Defrenne (zonder het voorhanden zijn van een uitdrukkelijke verdragsbepaling).<sup>28</sup> Verder blijven buiten beschouwing: de Europese regels betreffende het respecteren

- 23 HvJ 143/83, *Commissie v. Denemarken*, *Jur.* 1985, 427; HvJ C-201/08, *Plantanol*, *Jur.* 2009, I-8343; HvJ C-226/08, *Stadt Papenburg*, n.n.g. en Ger. T-380/06, *Vischim*, *Jur.* 2009, II-3911. Er kan worden gewezen op de samenhang met het beginsel van effectieve rechtsbescherming.
- 24 HvJ 34/65, *Mosthaf*, *Jur.* 1966, 750, concl. A-G ROEMER; HvJ 10/69, *Portelange*, *Jur.* 1969, 309, concl. A-G ROEMER; HvJ 212 - 217/80, *Salumi e.a.*, *Jur.* 1981, 2735 en HvJ C-63/93, *Duff e.a.*, *Jur.* 1996, I-569. Dit beginsel vereist echter niet dat elke Europese regel tot in detail duidelijk alle gevolgen ervan moet vermelden. De toepassing van het recht op specifieke situaties moet echter wel voorspelbaar zijn (Ger. T-37/97, *Forges de Clabec*, *Jur.* 1999, II-859). Zie TEMPLE LANG 2000, 181.
- 25 Ger. T-18/89, T-24/89, *Tagaras*, *Jur.* 1991, II-53; Ger. T-14/91 (Order), *Weyrich*, *Jur.* 1991, II-235 en Ger. T-115/94, *Opel Austria*, *Jur.* 1997, II-39.
- 26 HvJ 43/75, *Defrenne*, *Jur.* 1976, 455; HvJ 66, 127 en 128/79, *Salumi e.a.*, *Jur.* 1980, 1237; HvJ 41/84, *Pinna*, *Jur.* 1986, 1; HvJ 24/86, *Blaizot*, *Jur.* 1988, 379; HvJ C-163/90, *Legros*, *Jur.* 1992, I-4625 en HvJ C-415/93, *Bosman*, *Jur.* 1995, I-4921. Het Hof kan stipuleren dat de uitspraak maar gevolg zal hebben vanaf de datum waarop die is geveld en met respect van de reeds gemaakte afspraken. Zie HvJ C-262/88, *Barber*, *Jur.* 1990, I-1889; HvJ C-435/93, *Dietz*, *Jur.* 1996, I-5223 en HvJ C-212/94, *FMC e.a.*, *Jur.* 1996, I-389.
- 27 HvJ 109/79, *Maïseries de Beauce*, *Jur.* 1980, 2883 en HvJ 145/79, *Roquette*, *Jur.* 1980, 2917, concl. A-G MAYRAS, 2855.
- 28 HvJ 43/75, *Defrenne*, *Jur.* 1976, 455, concl. A-G TRABUCCHI. Het Hof heeft zelf duidelijk gesteld dat het slechts bij wijze van uitzondering is. Zie HvJ 309/85, *Barra*, *Jur.* 1988, 355, concl. A-G SLYNN. Zie omtrent deze problematiek bv. ook HvJ C-163/90, *Legros*, *Jur.* 1992, I-4625, concl. A-G JACOBS en HvJ C-110/91, *Moroni*, *Jur.* 1993, I-6591, concl. A-G VAN GERVEN.

van de beroepstermijnen die moeten worden nageleefd voor het instellen van procedures,<sup>29</sup> definitieve termijnen en het gezag van gewijsde van rechterlijke uitspraken.<sup>30</sup> Een ander aspect van rechtszekerheid dat niet in detail wordt behandeld, is de eis dat de Commissie haar bevoegdheid tot het opleggen van boetes wegens een inbreuk op de Europese (mededingings)regels niet voor onbepaalde duur mag vertragen.<sup>31</sup> Herhaald kan worden dat de nationale rechters niet bevoegd zijn Europese handelingen ongeldig te verklaren omdat de verschillen in beoordeling tussen de nationale rechtscolleges met betrekking tot de geldigheid van de Europese handelingen de rechtszekerheid in het gedrang kan brengen.<sup>32</sup> In het belang van de rechtszekerheid zijn partijen verplicht te handelen in overeenstemming met een Europese maatregel – zelfs al bevat die onregelmatigheden of is die in strijd met de Europese algemene rechtsbeginselen – tot zolang die maatregel niet is vernietigd door de Europese rechters of ingetrokken door de instellingen die de maatregel hebben genomen.<sup>33</sup>

#### 4.2.2 *Tussenconclusie*

Geconcludeerd kan worden dat het rechtszekerheidsbeginsel een veelzijdig beginsel is dat diverse toepassingen en uitvloeisels kent. In het algemeen draagt het rechtszekerheidsbeginsel bij tot de duidelijkheid, stabiliteit en duurzaamheid van het Unierecht en tot het beschermen van rechtsonderhorigen tegen misbruiken gepleegd door de Unie-instellingen of de nationale autoriteiten die handelen binnen het toepassingsgebied van het Unierecht (zie 3.3). Van belang voor dit werk zijn de aspecten vertrouwen, verkregen rechten en non-retroactiviteit die dan ook verder in dit hoofdstuk worden uitgediept.

---

29 Bv. HvJ 44/81, Duitsland v. Commissie (R.F.A.), *Jur.* 1982, 1855, concl. A-G VERLOREN VAN THEMATAAT; HvJ 52/83, Commissie v. Frankrijk, *Jur.* 1983, 3707, concl. A-G MANCINI en HvJ 276/85, Cladakis, *Jur.* 1987, 495, concl. A-G VILACA. Zo waarborgt de termijn waarbinnen een vernietigingsberoep moet zijn ingesteld onder artikel 263 VWEU (oud artikel 230 EG) de rechtszekerheid want zodra de termijn is verstreken, is de beschikking definitief. Dit bindt ook de nationale rechter zodat de geldigheid ervan niet meer in vraag kan worden gesteld onder artikel 267 VWEU (oud artikel 234 EG). Zie HvJ C-188/92, TWD, *Jur.* 1994, I-833.

30 Bv. HvJ C-126/97, Ecoswiss, *Jur.* 1999, I-3055; HvJ C-310/97 P, AssiDomän Kraft, *Jur.* 1999, I-5363; HvJ C-453/00, Kühne & Heitz, *AB* 2004, 58, noot WIDDERSHOVEN en HvJ C-392/04 en C-422/04, i-21 & Arcor, *AB* 2006, 411.

31 HvJ 48/69, ICI, *Jur.* 1972, 619.

32 HvJ 314/85, Foto Frost, *Jur.* 1987, 4199.

33 HvJ 7/56, 3-7/57, Algera e.a., *Jur.* 1957, 39; HvJ 101/78, Granaria, *Jur.* 1979, 623 en HvJ 46/87 en 227/88, Hoechst, *Jur.* 1989, 2859.



### 4.3 *Het vertrouwensbeginsel in de Europese rechtsorde*

Hieronder wordt vooreerst getracht het vertrouwensbeginsel te omschrijven en wordt ingegaan op het ontstaan en de evolutie van dit beginsel. Nadien wordt het vertrouwensbeginsel onderscheiden van het overkoepelend beginsel van rechtszekerheid en het beginsel van verkregen rechten. Tot slot wordt aandacht besteed aan de hoofdkenmerken van het Europese vertrouwensbeginsel.

#### 4.3.1 *Definitie*

Het Europese vertrouwensbeginsel beschermt het gerechtvaardigde vertrouwen dat is gewekt door handelingen of gedragingen van de Europese bestuursoverheden en de nationale overheden die het Europese recht uitvoeren en toepassen – of ruimer – handelen binnen het toepassingsgebied van het Europese recht.<sup>34</sup> Op grond van dit beginsel moeten de overheden de gerechtvaardigde verwachtingen die zij gecreëerd hebben – voor zover mogelijk – honoreren.<sup>35</sup> Het vertrouwensbeginsel speelt in de relatie tussen het bestuur en de rechtsonderhorige; het tracht het conflict op te lossen tussen het verlangen het vertrouwen van het individu te beschermen in de verwachtingen gerezen door een handeling of gedraging van het bestuur en de nood van het bestuur veranderde beleidsdoelstellingen na te streven. Het beginsel impliceert dat verwachtingen gerezen als resultaat van een bestuursgedrag rechtsgevolgen kunnen hebben; ofwel moet het bestuur die verwachtingen respecteren ofwel kunnen er dwingende redenen van algemeen belang worden aangevoerd die prioriteit moeten krijgen.<sup>36</sup> Het is op de eerste plaats aan het bestuur en op de tweede plaats aan de rechtscollages de verwachtingen van het individu af te wegen tegen onder meer de noodzaak van verandering in beleid.

Opdat het beginsel kan worden ingeroepen moet er sprake zijn van een ‘redelijke verwachting’ gewekt door een gedraging of een handeling van een bestuursoverheid en moet de betrokkene ‘gerechtvaardigd’ hebben vertrouwd op die verwachting.<sup>37</sup> Als de handeling of de gedraging nadelig is voor de betrokkene (‘dispositievereiste’) kan dit het verhaal sterker maken zonder dat dit een

34 HvJ 112/77, Töpfer, *Jur.* 1978, 1019; HvJ C-487/01 en C-7/02, Gemeente Leusden, *Jur.* 2004, I-5337; Ger. T-123/89, Chomel, *Jur.* 1990, II-131; Ger. T-115/94, Opel Austria, *Jur.* 1997, II-39 en Ger. T-203/96, Embassy Limousines, *Jur.* 1998, II-4239.

35 Mijlpaalarrest: HvJ 7/56 & 3-7/57, Algera e.a., *Jur.* 1957, 39. De *locus classicus* waarin het vertrouwensbeginsel exclusief aan de orde was (d.w.z. niet gekoppeld aan rechtszekerheid of verkregen rechten) is HvJ 81/72, Commissie v. Raad, *Jur.* 1973, 575. Zie bv. ook HvJ C-182/03 en C-217/03, België v. Commissie (Forum 187), *Jur.* 2006, I-5479; HvJ C-442/03 P en C-471/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) e.a., *Jur.* 2006, I-4845 en HvJ C-346/03 en C-529/03, Atzeni, *Jur.* 2006, I-1875. Zie ook SCHONBERG 2000b, 270 p.; SHARPSTON 1990b, 103-160; TEMPLE LANG 2000, 163-184 en WIDDERSHOVEN 2002, 284-285.

36 THOMAS 2000, 41.

37 Bv. HvJ C-63/93, Duff e.a., *Jur.* 1996, I-569 en HvJ C-107/97, Rombi e.a., *Jur.* 2000, I-3367.



dwingend vereiste is.<sup>38</sup> Hierop wordt later in dit hoofdstuk teruggekomen (zie 4.4.4).

SHARPSTON<sup>39</sup> definieert een ‘verwachting’ als het geloof dat een bepaalde gebeurtenis zal plaatsvinden (dat geloof is niet gefundeerd op een logische analyse van een redelijk geheel aan informatie). Een ‘redelijke verwachting’ is te beschouwen als een economische voorspelling rationeel afgeleid uit een logische analyse van een redelijk geheel aan informatie dat een bepaalde gebeurtenis zal plaatsvinden. Een ‘gerechtvaardigde verwachting’ wordt opgevat als een bijzondere vorm van een economische voorspelling *‘for which an economic agent can claim legal validity in Community law, as being a belief that it was legitimate for him to entertain as to the way in which he would be treated by an administration in the application of Community regulations.’* Het bestuur heeft met andere woorden op zodanige wijze gehandeld dat bij de marktdeelnemer het gewettigd vertrouwen is gewekt dat hij op een bepaalde wijze zou worden behandeld in toepassing van de Europese regelgeving.

Het vertrouwensbeginsel kan worden ingeroepen door ieder individu dat zich in een situatie bevindt waaruit blijkt dat een gedrag of een handeling van het bestuur bij de betrokkene gerechtvaardigde verwachtingen heeft doen rijzen.<sup>40</sup> Diegene die de verwachting inroept, moet kunnen bewijzen dat er een specifieke afspraak is gemaakt tussen hem en de overheden of moet het bewijs kunnen leveren van het bestaan van een gedrag of een nauwkeurige toezegging gegeven aan de zijde van de overheden die gerechtvaardigde verwachtingen kunnen genereren (zie 4.6.3.1).<sup>41</sup> Enkel partijen die te goeder trouw en redelijk hebben vertrouwd op een gedraging of een maatregel van de Europese instellingen zullen dit beginsel geldig kunnen inroepen (zie 4.4.3).<sup>42</sup>

---

38 HvJ 1/73, Westzucker, *Jur.* 1973, 723.

39 SHARPSTON 1990b, 105.

40 HvJ 289/81, Mavridis, *Jur.* 1983, 1731; HvJ 265/85, Van den Bergh, *Jur.* 1987, 1155; Ger. T-534/93, Grynberg en Hall, *Jur.* 1994, FP-I-A-183, II-595; Ger. T-290/97, Mehibas Dordtselaan, *Jur.* 2000, II-15 en Ger. T-72/99, Meyer, *Jur.* 2000, II-2521.

41 HvJ 120/86, Mulder, *Jur.* 1988, 2321 en Ger. T-203/96, Embassy Limousines e.a., *Jur.* 1998, II-4239 (schending van gerechtvaardigde verwachtingen als een onderneming die had ingeschreven op een aanbesteding was aangemoedigd onherroepelijke investeringen te doen voorafgaand aan de toekenning van een contract en daarbij dus verder te gaan dan de normale risico's die bij het doen van een aanbod door de betrokkenen moeten worden gedragen). Zie bv. ook Ger. T-334/07, Denka International, *Jur.* 2009, II-4205.

42 Ger. T-123/89, Chomel, *Jur.* 1990, II-131. Overige toepassingen: HvJ 127/80, Grogan, *Jur.* 1982, 869; HvJ 5/82, Maizena, *Jur.* 1982, 4601; HvJ 223/85, RSV, *Jur.* 1987, 4617; HvJ 120/86, Mulder, *Jur.* 1988, 2321 en HvJ C-301/87, Frankrijk v. Commissie, *Jur.* 1990, I-307. Zie ook BREALEY & HOSKINS 1994, 14.

#### 4.3.2 Ontdekking en evolutie

In het algemeen<sup>43</sup> wordt er van uitgegaan dat het Hof van Justitie in het Duitse *Vertrauensschutz* zijn inspiratie vond voor de ‘ontdekking’ en verdere ontwikkeling van het Europese vertrouwensbeginsel.<sup>44</sup> In het Duitse recht worden verwachtingen gecreëerd door het bestuur sinds lange tijd in hoge mate beschermd.<sup>45</sup>

Het Hof heeft – later dan het rechtszekerheidsbeginsel – het vertrouwensbeginsel uitdrukkelijk erkend als zelfstandig algemeen beginsel van Unierecht. Het vertrouwensbeginsel verscheen in een relatief vroeg stadium in de rechtspraak als uitvloeisel van het rechtszekerheidsbeginsel.

Het begrip vertrouwen werd voor het eerst vermeld in de Algerazaak met betrekking tot de opheffing van bestuursmaatregelen (zie 4.6.2.3):<sup>46</sup> ‘Een rechtsvergelijkende studie leert, dat in de zes deelnemende staten een administratieve handeling, waarbij aan de betrokkene subjectieve rechten worden verleend, in beginsel niet kan worden herroepen, indien die handeling wettig is; in zodanig geval – wanneer het subjectieve recht dus eenmaal verkregen is – weegt de noodzaak het vertrouwen in de duurzaamheid van de aldus geschapen toestand te beschermen zwaarder dan het belang der overheid die op haar beslissing zou willen terugkomen. Dit geldt met name voor de benoeming van een ambtenaar.’

In de jaren 1960 is in de zaak Lemmerz-Werke gezinspeeld op het begrip gerechtvaardigd vertrouwen:<sup>47</sup> ‘(...) Overwegende dat zelfs wanneer het voormelde motief feitelijk onjuist zou zijn, zulks de intrekking van de aangevallen beschikking alleen tengevolge zou kunnen hebben, wanneer daaruit een wezenlijk verkeerde beoordeling van de aanspraak van verzoekster op bescherming van haar vertrouwenspositie zou blijken; Overwegende, dat in dit verband in aanmerking moet worden genomen, dat verzoekster op geen enkel tijdstip op de wettigheid van de litigieuze vrijstelling heeft kunnen vertrouwen; Dat het immers niet aan verzoekster is kunnen ontgaan, dat de basisbeschikkingen betreffende de oprichting van de vereveningsvoorziening, niet voorzagen in vrijstellingen en dat op het gebied van de openbare heffingen, vrijstellingen niet mogen worden aangenomen; Overwegende, dat overigens vaststaat, dat verzoekster slechts gedurende korte tijd op de handhaving van

43 BARRETT 2002, 199-200; DE MOOR-VAN VUGT & VERMEULEN 1998, 86 e.v.; D’SÁ 1998, 388; GROUSSOT 2006, 20; NOLTE 1994, 203; USHER 1976, 363-364 en USHER 1998, 3-4.

44 Zie de opinies van A-G ROEMER en REISCHL in HvJ 1/73, Westzucker, *Jur.* 1973, 723 en HvJ 108/81, Amylum (Isoglucose), *Jur.* 1982, 3107 die duidelijk zijn ingegeven door de Duitse rechtspraak i.v.m. *Vertrauensschutz*. Over de invloed van het nationale bestuursrecht van de lidstaten op het Europese (bestuurs)recht in het algemeen zie KOOPMANS 1991b, 58; MERTENS DE WILMARS 1990, 8 en SCHWARZE 1991, 3-19.

45 FORSYTH 1988, 242-244 en SEERDEN & STROINK 2002, 285.

46 HvJ 7/56 en 3-7/57, Algera e.a., *Jur.* 1957, 39, in het bijzonder zesde alinea, III. Zie ook HvJ 42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103.

47 HvJ 111/63, Lemmerz-Werke, *Jur.* 1965, 835, r.o. 1.

genoemde vrijstelling heeft kunnen vertrouwen; (...) Overwegende, dat verweerster derhalve geen vertrouwenspositie wezenlijk heeft miskend;’

Het ‘beginsel van gerechtvaardigd vertrouwen’ is door het Hof van Justitie ‘ontdekt’ in de jaren 1970. Het is voor het eerst uitdrukkelijk zelfstandig toegepast in de ‘Official’s Salaries case’ van 1973;<sup>48</sup> die zaak wordt beschouwd als de *locus classicus* van het vertrouwensbeginsel in het Europese recht.<sup>49</sup>

In de zaak Official’s Salaries was de jaarlijkse herziening door de Raad van de salarissen van het personeel van de Unie aan de orde. De Raad had onder artikel 65 van het Personeelsstatuut een beoordelingsvrijheid inzake het vaststellen van die salarissen. De Raad had echter een besluit van 21 maart 1972 aangenomen met betrekking tot het toepassen – voor een experimentele periode van drie jaar – van een specifiek systeem voor het berekenen van personeelssalarissen. De Raad had door op die wijze te handelen zijn beoordelingsvrijheid beperkt en was op grond van het vertrouwensbeginsel aan die regeling gebonden. Bijgevolg kon de Raad na het verstrijken van amper negen maanden niet met een verordening op de proppen komen die van voormelde regeling afweek. Het Hof stipuleerde in dit arrest tevens uitdrukkelijk dat het vertrouwensbeginsel niet enkel toepasselijk was op individuele bestuursbeslissingen maar tevens op de uitoefening van ‘meer algemene bevoegdheden’ zoals secundaire regelgeving.

Oorspronkelijk werd de term gerechtvaardigd vertrouwen – in het Engels *legitimate confidence* – in de Europese rechtspraak gebruikt. In de daaropvolgende rechtspraak van de Unierechters werd de term *confidence* vervangen door *expectation*. Die laatste term werd meer passend geacht daar het Engelse recht het begrip vertrouwen niet kent maar wel een beginsel van *procedurele gerechtvaardigde verwachtingen*. Door het gebruik van de term verwachtingen werd het Europese beginsel aldus verzoend met het Engelse beginsel.<sup>50</sup> In de Nederlandse vertaling van de Europese arresten is echter vaak de term ‘gewettigd vertrouwen’ in plaats van ‘gerechtvaardigde verwachtingen’ te lezen als vertaling voor *legitimate expectations*.<sup>51</sup>

In een daaropvolgende schadevergoedingszaak CNTA van 1974<sup>52</sup> (zie 4.6.1.3) is rekening gehouden met gerechtvaardigde verwachtingen. In die zaak oordeelde het

---

48 HvJ 81/72, Commissie v. Raad, *Jur.* 1973, 575.

49 Die zaak betrof louter en alleen gerechtvaardigde verwachtingen en niet de bescherming van verkregen rechten.

50 Bv. HvJ 2/75, Mackprang, *Jur.* 1975, 607, concl. A-G WARNER. Zie BROWN & KENNEDY 2000, 355 en HANLON 1998, 59. Over de impact van het Unierecht op het *common law* recht zie o.m. LORD MACKENZIE STUART 1987, 411-420.

51 Cf. Ger. T-67/94, Ladbroke Racing, *Jur.* 1998, II-1.

52 HvJ 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533.

Hof dat de afschaffing van een regeling met betrekking tot monetair compenserende bedragen zonder voorafgaande aankondiging, zonder overgangsregeling en zonder financiële voorzieningen onrechtmatig was.

In de zaak Töpfer van 1978 (zie 4.4.3.3) stelde het Hof van Justitie expliciet dat het vertrouwensbeginsel moet worden beschouwd als deel uitmakend van de Europese rechtsorde en dat elk falen om daarmee in overeenstemming te handelen moet worden beschouwd als een schending van het EU-verdrag of van enige uitvoeringsregeling ervan in de zin van artikel 173 EG (huidig artikel 263 VWEU).<sup>53</sup>

Sinds eind de jaren 1970 is er een ganse stroom van zaken waarin – regelmatig zonder positief resultaat – een beroep is gedaan op het vertrouwensbeginsel. Het beginsel wordt vaak ingeroepen, voornamelijk in landbouwzaken, staatssteunzaken, fiscale zaken en douane. Andere domeinen waar het beginsel soms wordt ingeroepen zijn bijvoorbeeld staalproductie (quotas),<sup>54</sup> anti-dumping<sup>55</sup> en de openbare dienst.<sup>56</sup> Het beginsel heeft onder meer aan belang gewonnen door het leerstuk van de intrekking van bestuurshandelingen, de problematiek inzake de terugvordering van onrechtmatig uitgekeerde Uniegelden en de retroactieve werking van bestuursmaatregelen. Hoewel in vele zaken een beroep op het beginsel wordt afgewezen – wegens de strenge toepassingsvoorwaarden (zie 4.4) – zijn er toch enkele zaken die hebben geleid tot vernietiging van de betrokken maatregel<sup>57</sup> of tot aansprakelijkheid van de Unie.<sup>58</sup>

#### 4.3.3 Onderscheid gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid

Hierboven is reeds aangehaald dat het Europese vertrouwensbeginsel kan worden beschouwd als een uitloper<sup>59</sup> van of op zijn minst nauw gelinkt is aan het rechtszekerheidsbeginsel. Het vertrouwensbeginsel heeft immers tot doel de rechtszekerheid te bevorderen: het is van belang dat rechtsonderhorigen kunnen vertrouwen op het handelen en het beleid van de overheid zodat zij op basis daarvan hun leven kunnen plannen en vormgeven.<sup>60</sup>

In de rechtspraak worden die beginselen vaak in combinatie aangehaald en het vertrouwensbeginsel is dan ook zelden specifiek onderscheiden van het meer

53 HvJ 112/77, Töpfer, *Jur.* 1978, 1019. Dit is bevestigd in HvJ 205 - 215/82, Deutsche Milchkontor e.a., *Jur.* 1983, 2633.

54 HvJ 276/80, Ferriera Padana, *Jur.* 1982, 517 en HvJ 14/81, Alpha Steel, *Jur.* 1982, 749.

55 HvJ 256/84, Koyo Seiko, *Jur.* 1987, 1899.

56 HvJ 289/81, Mavridis, *Jur.* 1983, 1731 en HvJ 211/80, Advernier, *Jur.* 1984, 131.

57 Bv. HvJ C-152/88, Sofrimport, *Jur.* 1990, I-2477; HvJ C-368/89, Crispolti, *Jur.* 1991, I-3695; Ger. T-348/03, Koninklijke Friesland Foods, *Jur.* 2007, II-101 en Ger. T-310/06, Hongarije v. Commissie, *Jur.* 2007, II-4619.

58 Bv. HvJ C-104/89 en C-37/90, Mulder, *Jur.* 1992, I-3061.

59 Zie bv. recente arresten waarin dit uitdrukkelijk werd geponeerd: HvJ C-201/08, Plantanol, *Jur.* 2009, I-8343. en HvJ C-358/08, Aventis Pasteur, *Jur.* 2009, I-11305.

60 HvJ 424 - 425/85, Frico, *Jur.* 1987, 2755. Zie CRAIG 1996, 299, 304 en 311; SCHONBERG 2000b, 12-23 en SHARPSTON 1990b, 106.

algemene beginsel van rechtszekerheid<sup>61</sup> of zijn (andere) uitlopers (het beginsel van verkregen rechten of non-retroactiviteit).<sup>62</sup>

Zo bijvoorbeeld werd in de zaak Westzucker de prejudiciële vraag gesteld of de uitlegging van een verordening niet in strijd is met een ‘(...) beginsel van rechtszekerheid, krachtens hetwelk het gerechtvaardigd vertrouwen van de belanghebbenden bescherming verlangt (...)’.<sup>63</sup> Het Hof zelf maakt in zijn rechtspraak niet steeds een duidelijk onderscheid tussen de beide beginselen. Ook in de rechtsleer bestaat er een tendens de nauwe band te benadrukken tussen het vertrouwensbeginsel en rechtszekerheid.<sup>64</sup>

TRIDIMAS stelt dat het verschil tussen gerechtvaardigde verwachtingen en rechtszekerheid kan worden aangeduid met een tijdslement. Rechtszekerheid zou een statisch karakter hebben; het vereist dat de regels die op een zeker tijdstip worden toegepast ten aanzien van een rechtsonderhorige duidelijk en precies zijn. Gerechtvaardigde verwachtingen zouden zijn gericht op de toekomst; het beginsel vereist dat bestuursoverheden hun bevoegdheden over een tijdsperiode op zodanige wijze uitoefenen dat situaties en relaties die rechtmatig zijn gecreëerd onder het Europese recht niet worden aangetast op een manier die niet kon worden voorzien door een voorzichtige burger.<sup>65</sup> Rechtszekerheid zou volgens TRIDIMAS ook een meer algemeen karakter hebben en vaak worden ingeroepen als een interpretatieregel terwijl gerechtvaardigde verwachtingen een bron van inhoudelijke rechten kunnen zijn.<sup>66</sup> Hierbij kan worden opgemerkt dat ook rechtszekerheid wel degelijk een bron van inhoudelijke rechten kan zijn en dat hierin geen duidelijke lijn kan worden getrokken. Het criterium van het tijdslement is tevens bekritiseerbaar daar niet valt in te zien waarom rechtszekerheid niet kan gericht zijn op de toekomst.

AUBY en DUTHEIL DE LA ROCHERE zien het verschil in het volgende: ‘*A la différence du principe de confiance légitime, le principe de sécurité juridique peut, en effet, être appliqué au détriment des particuliers.*’<sup>67</sup>

THOMAS meent dat rechtszekerheid een objectieve waarde is die substantiële beperkingen stelt aan het Uniehandelen terwijl gerechtvaardigde verwachtingen die rijzen als resultaat van een bestuursgedrag enkel werken in de context van

---

61 HvJ 212 - 217/80, Salumi e.a., *Jur.* 1981, 2735; HvJ 338/85, Pardini, *Jur.* 1988, 2041, concl. DARMON, 2056; HvJ 120/86, Mulder, *Jur.* 1988, 2321; HvJ C-331/88, Fedesa, *Jur.* 1990, 4023 en HvJ C-183/95, Affish, *Jur.* 1997, I-4315.

62 Bv. HvJ 817/79, Buyl e.a., *Jur.* 1982, 245, concl. A-G CAPOTORTI.

63 HvJ 1/73, Westzucker, *Jur.* 1973, 723.

64 Bv. ARNULL 1990, 3; CRAIG & DE BURCA 1995, 349-356 en USHER 1998, 52-71.

65 Cf. HvJ C-63/93, Duff e.a., *Jur.* 1996, I-569, A-G COSMOS.

66 TRIDIMAS 2005, 252.

67 AUBY & DUTHEIL DE LA ROCHERE 2007a, 479.

een specifieke relatie tussen een individu of een specifieke categorie van personen en het bestuur.<sup>68</sup>

In dezelfde zin wijst SCHWARZE op de vele zaken van het Hof van Justitie waarin het rechtszekerheidsbeginsel is gebruikt als een rechtsbeginsel gebaseerd op objectieve criteria terwijl de erkenning van het vertrouwensbeginsel diende ter bescherming van subjectieve rechten.<sup>69</sup> Echter, het beginsel van rechtszekerheid kan ook het effect hebben van het beschermen van individuen in specifieke zaken. Als objectief beginsel vereist rechtszekerheid het behoud van een rechtssituatie en bijgevolg ook zijn stabiliteit.

#### 4.3.4 Onderscheid gewettigd vertrouwen en verkregen rechten

In de vroege rechtspraak van het Hof duikt het begrip ‘verkregen rechten’ op (*acquired, vested, well-established rights*) en het wordt in die rechtspraak vaak geassocieerd met het beginsel van intrekking of opheffing van bestuurshandelingen.<sup>70</sup>

Uit het arrest Algera<sup>71</sup> (zie 4.6.2.3) dat de ‘herroeping’ van een onwettig gedeelte van een bestuurshandeling betrof, kan worden afgeleid dat verkregen rechten een specifieke uitdrukking vormen van het beginsel van rechtszekerheid. Het Hof stelde in dit arrest: ‘Allereerst behoort hier te worden gewraakt de onjuiste redenering – welke tot een vicieuze cirkel leidt – hierin bestaande dat van de aanwezigheid van een verkregen recht wordt uitgegaan, om daaruit vervolgens af te leiden, dat dit recht niet kan worden herroepen. Immers, indien een uit kracht ener administratieve handeling verkregen recht eenzijdig door de administratie kan worden ingeroepen, dan is zulks juist mogelijk, omdat het hier niet een verkregen recht betreft’ (tweede alinea, III).

De beginselen van bescherming van verkregen rechten en gerechtvaardigde verwachtingen zijn verwant en geregeld worden de beginselen samen genoemd.<sup>72</sup> Zo kunnen de beide beginselen spelen ten aanzien van de intrekking van onwettige begunstigende bestuurshandelingen<sup>73</sup> (zie 4.6.2). Het Gerecht heeft in één zaak

68 THOMAS 2000, 45. Vgl. opinie van A-G DARMON in HvJ 161/88, Binder, *Jur.* 1989, 2415.

69 SCHWARZE 2006, 946-947.

70 HvJ 7/56 en 3-7/57, Algera e.a., *Jur.* 1957, 39; HvJ 42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103; HvJ 15/60, Simon, *Jur.* 1961, 225, concl. A-G ROEMER en HvJ 111/63, Lemmerz-Werke, *Jur.* 1965, 839, concl. A-G ROEMER. Over het begrip ‘verkregen rechten’ zie APPRILL 1983, 315-358.

71 HvJ 7/56 en 3-7/57, Algera e.a., *Jur.* 1957, 39.

72 Bv. ook HvJ 14/61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken, *Jur.* 1962, 485. A-G ROEMER linkte in de zaak Westzucker de beginselen van gerechtvaardigde verwachtingen en rechtszekerheid met verkregen rechten (HvJ 1/73, Westzucker, *Jur.* 1973, 723). Zie ook MERTENS DE WILMARS 1983, 1-16.

73 Bv. HvJ 14/81, Alpha Steel, *Jur.* 1982, 749; HvJ 15/85, Consorzio Cooperative d’Abruzzo, *Jur.* 1987, 1005; HvJ C-248/89, Cargill, *Jur.* 1991, I-2987, concl. A-G MISCHO en HvJ

een expliciet onderscheid gemaakt tussen de beginselen van verkregen rechten en vertrouwen maar in recentere rechtspraak worden ze vermengd.<sup>74</sup>

In de zaak Dubois<sup>75</sup> maakte het Gerecht een onderscheid zonder echter een concreet verband tussen de beide beginselen bloot te leggen: ‘(...) Hieruit volgt, dat verordening nr. 3632/85 voor verzoekster geen voordeel heeft doen ontstaan, dat als een verkregen recht zou kunnen worden aangemerkt. (...) Het Gerecht herinnert er in de tweede plaats aan, dat wanneer de gemeenschapsinstanties over een ruime bevoegdheid beschikken, de ondernemingen zich niet kunnen beroepen op een verkregen recht om een voordeel te behouden dat uit de betrokken gemeenschapsregeling voortvloeit en waarvan zij op een bepaald tijdstip hebben geprofiteerd (...).<sup>76</sup> (...) Wat het beginsel van het gewettigd vertrouwen betreft, herinnert het Gerecht eraan, dat het recht om aanspraak te maken op bescherming van het gewettigd vertrouwen geldt voor elke particulier die in een situatie verkeert waaruit blijkt, dat de gemeenschapsinstanties bij hem gegronde verwachtingen hebben gewekt (...). Er kan evenwel geen schending van het vertrouwensbeginsel worden aangevoerd wanneer de administratie geen nauwkeurige toezeggingen heeft gedaan (...).’

In de zaak Commissie v. VK<sup>77</sup> worden de beginselen van rechtszekerheid, vertrouwen en verkregen rechten in één adem genoemd: ‘*A Member State cannot therefore rely on legal certainty and legitimate expectations derived by developers from acquired rights in order to prevent the Commission from bringing an action seeking an objective finding that the Member State has failed to fulfil its obligations under Directive 85/337 with regard to assessment of the effects of certain projects on the environment.*’

In diverse zaken antwoordden de Europese rechters op de vraag of er gerechtvaardigde verwachtingen waren geschonden dat producenten *in casu* geen verkregen recht konden claimen.<sup>78</sup> Volgens GROUSSOT zou hieruit kunnen worden afgeleid dat het vertrouwensbeginsel het beginsel van bescherming van verkregen rechten omvat: als er geen gerechtvaardigde verwachtingen zijn, kunnen er ook geen verkregen rechten zijn geschonden.<sup>79</sup>

---

C-365/89, Cargill, *Jur.* 1991, I-3045, concl. A-G MISCHO. Zie hierover RAGNEMALM 2000, 56.

74 Zie bijvoorbeeld HvJ C-508/03, Commissie v. VK, *Jur.* 2006, I-3969.

75 Ger. T-113/96, Dubois, *Jur.* 1998, II-125, r.o. 65, 66 en 68.

76 Zie bv. ook HvJ 230/78, Eridania, *Jur.* 1979, 2749; HvJ 59/83, Biovilac, *Jur.* 1984, 4057; HvJ 133-136/85, Rau, *Jur.* 1987, 2289 en HvJ C-69/89, Nakajima All Precision, *Jur.* 1991, I-2069.

77 HvJ C-508/03, Commissie v. Verenigd Koninkrijk, *Jur.* 2006, I-3969.

78 Bv. HvJ C-133, C-300 en C-362/93, Crispoltini, *Jur.* 1994, I-4863; HvJ C-372/96, Pontillo, *Jur.* 1998, I-5091; HvJ C-402/98, ATB e.a., *Jur.* 2000, I-5501 en Ger. T-196/99, Area Cova e.a., *Jur.* 2002, II-3597.

79 GROUSSOT 2006, 195 en 197.



Volgens PAPADOPOULOU is een gerechtvaardigde verwachting een veel minder concreet begrip dan verkregen rechten en zou het alleen spelen als er geen verkregen rechten zijn die direct voortvloeien uit subjectieve rechten.<sup>80</sup> Dit ligt enigszins in de lijn met wat THOMAS<sup>81</sup> stelt: hij ziet het verschil in de beide beginselen in het feit dat verkregen rechten voortkomen uit objectieve factoren inherent aan de rechtsbepalingen die de betrokken sector regelen.<sup>82</sup> Een dergelijk recht is verkregen omdat het gebaseerd is op een bepaling die niet kan worden ingetrokken.<sup>83</sup> Bijgevolg zou een verkregen recht een absoluut karakter dan een gerechtvaardigde verwachting hebben. Verwachtingen kunnen immers ter zijde worden geschoven als het algemene belang dit vereist.

Europese instellingen hebben de bevoegdheid de geldende regels te wijzigen zodat een rechtsonderhorige niet kan eisen dat een voordeel dat hij op een bepaald moment genoot op grond van een bepaalde regeling moet worden behouden.<sup>84</sup> Handelaars kunnen geen verkregen recht claimen tot behoud van een voordeel dat ze genieten op een bepaald moment in het kader van de gemeenschappelijke markt daar de marktomstandigheden steeds kunnen wijzigen in het licht van economische factoren en de overheden over ruime beoordelingsvrijheid beschikken om daar efficiënt op in te spelen.<sup>85</sup> In dit hoofdstuk zal worden aangetoond dat met betrekking tot het vertrouwensbeginsel dezelfde formuleringen worden gebruikt.

Het Hof van Justitie kan vaststellen dat zekere rechten toegekend op basis van regels kunnen worden beschouwd als ‘verkregen’ in het licht van bepaalde economische verrichtingen maar dit is eerder de uitzondering.<sup>86</sup>

Het Hof heeft in het arrest *An Board Bainne* uitdrukkelijk gesteld dat het zich – zelfs al voorzien de Europese gewijzigde regelingen in het behoud van zekere voordelen door middel van clausules – terughoudend zal opstellen ten aanzien van het erkennen van een verkregen recht omwille van de zorg voor het goed functioneren van de landbouwmarktsystemen.<sup>87</sup> Die restrictieve houding is uitgebreid naar alle zaken waarin de Europese overheden over een ruime appreciatiebevoegdheid beschikken.<sup>88</sup>

80 PAPADOPOULOU 1996, 223-224.

81 THOMAS 2000, 46.

82 Hij verwijst hierbij naar de opinie van A-G TRABUCCHI in HvJ 74/74, *CNTA*, *Jur.* 1975, 533.

83 Zie zaak *Algera* (HvJ 7/56 en 3-7/57, *Algera e.a.*, *Jur.* 1957-58, 39).

84 Zie bv. HvJ 230/78, *Eridania*, *Jur.* 1979, 2749.

85 Bv. HvJ 133-136/85, *Rau*, *Jur.* 1987, 2289 en Ger. T-113/96, *Dubois e.a.*, *Jur.* 1998, II-125. Zie ook GROUSSOT 2006, 195.

86 Bv. HvJ 100/74, *CAM SA*, *Jur.* 1975, 1393 en HvJ 44 - 51/77, *Union Malt*, *Jur.* 1978, 57.

87 HvJ 92/77, *An Board Bainne*, *Jur.* 1978, 497. Dit geldt trouwens ook wanneer geen clausules het behoud van verkregen rechten voorschrijven. Zie bv. HvJ 350/88, *Delacre e.a.*, *Jur.* 1990, I-395 en HvJ C-353/92, *Griekenland v. Raad*, *Jur.* 1994, I-3411.

88 HvJ C-69/89, *Nakajima All Precision*, *Jur.* 1991, I-2069.



Uit de rechtspraak blijkt echter dat het beginsel van verkregen rechten, in tegenstelling tot gerechtvaardigde verwachtingen, alsminder gebruikt wordt door de Europese rechter. Het hangt er in de eerste plaats van af of de schending van verkregen rechten als middel door de partijen wordt opgeworpen maar zelfs als dat zo is, is het Gerecht (in eerste aanleg) niet geneigd om een inbreuk op verkregen rechten vast te stellen en gaat het veelal zelfs niet in detail in op de argumenten van de partijen ten aanzien van een beweerde inbreuk op verkregen rechten.<sup>89</sup>

Hierna komt het vertrouwensbeginsel in de Europese rechtsorde uitvoerig aan bod. Op het beginsel van verkregen rechten zal niet verder worden ingegaan behoudens wanneer dit van belang is voor de duiding van het Europese vertrouwensbeginsel.

#### 4.3.5 Kenmerken

Het vertrouwensbeginsel vertoont een aantal kenmerken die hieronder kort worden toegelicht.

##### 4.3.5.1 Autonom beginsel

Zoals reeds opgemerkt is het vertrouwensbeginsel in de Europese rechtsorde door het Hof van Justitie erkend als algemeen beginsel van Europees recht zodat het deel uitmaakt van dat EU-recht.<sup>90</sup> Eenieder die beweert dat een verwachting in zijn of haar hoofdte is gewekt ten gevolge van een gedrag of een handeling van een Europese instelling of een nationaal orgaan dat handelt binnen het toepassingsgebied van het Europese recht kan zich op dat beginsel beroepen.<sup>91</sup> De schending van dit beginsel kan als schending van ieder ander Unierecht onder meer de aansprakelijkheid tot het betalen van schadevergoeding meebrengen op grond van artikel 340, tweede lid VWEU (oud artikel 288, tweede lid EG, zie 4.5).<sup>92</sup> De toepassing van het vertrouwensbeginsel is onderworpen aan een aantal vrij strenge voorwaarden (zie 4.4).

##### 4.3.5.2 Ongeschreven beginsel

Het vertrouwensbeginsel is te beschouwen als een ongeschreven beginsel van Unierecht maar er zijn enkele gevallen waarin dit beginsel uitdrukkelijk gecodificeerd is.

---

89 Bv. Ger. T-52/99, T Port, *Jur.* 2001, II-981; Ger. T-195/00, Travelex Global & Financial Services, *Jur.* 2003, II-1677; Ger. T-251/00, Lagardère, *Jur.* 2002, II-4825 en Ger. T-162/04, Eugenio Branco, *Jur.* 2006, II-2699. Aldus ook GROUSSOT 2006, 196-197.

90 HvJ 112/77, Töpfer, *Jur.* 1978, 1019. Zie ook SCHONBERG 2000b, 270 p.

91 Bv. HvJ 289/81, Mavridis, *Jur.* 9183, 1731; Ger. T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 en T-477/93, O'Dwyer e.a., *Jur.* 1995, II-2071; Ger. T-336/94, Efsol, *Jur.* 1996, II-1343; Ger. T-81/95, Interhotel, *Jur.* 1997, II-1265 en Ger. T-105/96, Pharos, *Jur.* 1998, II-285.

92 Zie ook SHARPSTON 1990a, 87-103 en TEMPLE LANG 2000, 170.

*Artikel 220 communautair douanewetboek (CDW)*

Artikel 220, eerste lid, CDW stelt dat de lidstaten in het geval dat zij achterhalen dat een importeur naar EU-recht (meer) douanerechten verschuldigd is, verplicht zijn die rechten na te vorderen. Artikel 220, tweede lid, b, CDW (vgl. nieuw art. 82, lid 1 gemoderniseerd douanewetboek)<sup>93</sup> bepaalt dat navordering achterwege moet blijven als het wettelijk verschuldigde bedrag niet was geboekt wegens een vergissing begaan door de douaneautoriteiten die de belastingsplichtige redelijkerwijs niet kon ontdekken en die laatste te goeder trouw heeft gehandeld en alle voorschriften van de geldende douanebepalingen heeft nageleefd. In die bepaling zijn diverse elementen van het Europese vertrouwensbeginsel te herkennen (zie 4.4).<sup>94</sup>

Artikel 869, b van de Uitvoeringsbepaling CDW<sup>95</sup> bepaalt dat de nationale overheden niet in alle omstandigheden het vertrouwensbeginsel als gecodificeerd in artikel 220, tweede lid, b, CDW kunnen toepassen; zij kunnen enkel van navordering afzien als zij van oordeel zijn dat aan de voorwaarden van die bepaling is voldaan en voor zover het niet geïnde bedrag lager is dan 50.000 euro. Wanneer twijfel bestaat over het vervullen van de voorwaarden en/of het bedrag 50.000 euro overstijgt, dan moet de nationale overheid de zaak voorleggen aan de Commissie die een bindende beschikking zal nemen. Daartegen kan beroep worden ingesteld bij het Gerecht en hoger beroep bij het Hof van Justitie. Als de nationale overheden van mening zijn dat niet aan de voorwaarden van artikel 220, 2<sup>e</sup> lid, b CDW is voldaan, kunnen zij de navordering opleggen zonder dat de Commissie moet worden ingeschakeld.<sup>96</sup>

De rechtspraak van het Hof hieromtrent is restrictief zodat dit gecodificeerd beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen slechts uitzonderlijk met succes kan worden ingeroepen. Bovendien beschouwt het Hof de voorwaarden gesteld in artikel 220, lid 2, b CDW als uitputtend zodat de rechtsonderhorigen vruchteloze pogingen zullen ondernemen aan de hand van verschillende Europese of nationale rechtsbeginselen – waaronder het ongeschreven vertrouwensbeginsel – om ook

93 Het communautair douanewetboek van 1992 zal worden vervangen door een gemoderniseerd douanewetboek dat een nieuwe elektronische douaneomgeving instelt uiterlijk op 24 juni 2013 zodra de nodige uitvoeringsbepalingen zijn goedgekeurd. Tot dan blijft het huidige wetboek van kracht. Zie Verordening (EG) nr. 450/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek), *Pb. L.* 4 juni 2008, afl. 145, 1-64.

94 Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek, *Pb. L.* 19 oktober 1992, afl. 302, 1-50.

95 Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek, *Pb. L.* 11 oktober 1993, afl. 253, 1-766.

96 Bv. HvJ C-64/89, Deutsche Fernsprecher, *Jur.* 1990, I-2535. Zie ook JANS e.a. 2007, 173.

buiten die voorwaarden het Hof ertoe te bewegen de navordering achterwege te laten.<sup>97</sup>

#### *Landbouwsubsidies*

Bepaalde landbouwverordeningen bevatten een codificatie van het vertrouwensbeginsel. Zo is een geschreven vertrouwensbeginsel neergelegd in artikel 80 van de Verordening (EG) nr. 1122/2009 betreffende het geïntegreerde beheers- en controlesysteem.<sup>98</sup> Artikel 80, lid 1 van de Verordening (EG) nr. 1122/2009 bepaalt dat de landbouwer aan wie een subsidie onverschuldigd betaald is zowel het betrokken subsidiebedrag als een rente (te berekenen overeenkomstig hetgeen is bepaald in lid 2)<sup>99</sup> moet (terug)betalen. Artikel 80, lid 3 houdt een codificatie van het vertrouwensbeginsel in. Op grond van die bepaling geldt de betalingsverplichting niet als de betaling is gebeurd als gevolg van een fout van de bevoegde autoriteit of van een andere autoriteit en als de betrokken fout redelijkerwijs niet door de landbouwer kon worden ontdekt. Heeft de fout echter betrekking op feitelijke elementen van belang voor de berekening van de betrokken betaling dan moet er enkel niet worden terugbetaald als het terugvorderingsbesluit niet binnen de twaalf maanden na betaling is meegedeeld. Met andere woorden als de fout is ontdekt vóór het verstrijken van de twaalf maanden moet het bedrag wel worden terugbetaald, ook als de landbouwer niet op de hoogte was van de fout. In de Verordening nr. 796/2004 die de huidige Verordening nr. 1122/2009 voorafging, was een bepaling inzake de verjaring opgenomen die in de geldende Verordening is weggelaten; met name schreef artikel 73, lid 5 van de Verordening 796/2004<sup>100</sup>

97 Bv. HvJ C-153/94 & C-204/94, *Faroe Seafood*, *Jur.* 1996, I-2465 (beroep op eigendomsrecht en evenredigheidsbeginsel afgewezen) en HvJ C-97/95, *Pascoal e.a.*, *Jur.* 1997, I-4209 (beroep op het Europese vertrouwensbeginsel en evenredigheidsbeginsel afgewezen). Zie ook JANS e.a. 2007, 172-173.

98 Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector, *Pb. L.* 2 december 2009, afl. 316, 65-112.

99 De rente wordt berekend over de tijdsperiode die verstrijkt tussen de kennisgeving van de terugbetalingsverplichting aan de landbouwer en de terugbetaling of verrekening. Het toe te passen rentetarief wordt berekend conform het nationale recht zonder lager te mogen zijn dan het rentetarief dat geldt bij de terugvordering van bedragen op grond van nationale bepalingen.

100 Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, *Pb. L.* 30 april 2004, afl. 141, 18-58.

voor dat na het verstrijken van tien jaar tussen de datum van betaling en de datum waarop de landbouwer er voor het eerst van in kennis werd gesteld dat de betaling onverschuldigd was, er geen terugbetalingsverplichting gold. Die termijn werd ingekort tot vier jaar als de landbouwer te goeder trouw was.

De in het Europese recht gecodificeerde versies van het Europese vertrouwensbeginsel moeten in beginsel door de lidstaten worden toegepast. Is een nationale rechter van oordeel dat een gecodificeerd vertrouwensbeginsel op Europees niveau niet in overeenstemming is met het ongeschreven Europese vertrouwensbeginsel dan kan hij die verordening niet zonder meer zelf buiten toepassing laten maar moet hij een prejudiciële vraag stellen aan het Hof van Justitie betreffende de geldigheid van de verordeningsbepaling die het beginsel codificeert.<sup>101</sup> De nationale rechter moet het Europese beginsel toepassen zodat voor een nationaal vertrouwensbeginsel in beginsel geen plaats meer is.

#### 4.3.5.3 Niet absoluut

Het vertrouwensbeginsel biedt geen absolute bescherming in de zin dat de door de overheid gewekte gerechtvaardigde verwachtingen te allen tijde moeten worden gehonoreerd. In een concrete zaak moet de betrokken overheid – en bij herziening een rechter – een afweging maken tussen het belang van één of meer individuen bij wie de verwachtingen zijn gewekt dat die zouden worden gehonoreerd en de conflicterende algemene uniebelangen en eventueel derdebelangen (zie 4.4.5).<sup>102</sup> Daarenboven is er een aantal contra-indicaties die zich tegen de honorering kunnen verzetten. Zo is het vaste rechtspraak dat het vertrouwensbeginsel in de regel niet kan verhinderen dat een overheid gebruik makend van haar discretionaire bevoegdheden haar regelgeving wijzigt met het oog op het aanpassen van haar beleid.<sup>103</sup> De overheid moet wel aandacht hebben voor de verwachtingen van rechtsonderhorigen die kunnen worden geschonden door regelgeving te wijzigen (zie 4.6.1.3).

Het legaliteitsbeginsel stelt grenzen aan het vertrouwensbeginsel.<sup>104</sup> Het legaliteitsbeginsel vereist dat de verwachting moet gebaseerd zijn op een wettige bestuurshandeling en pas in dat geval gerechtvaardigd kan zijn (mits aan de overige voorwaarden is voldaan).<sup>105</sup> Als een bestuurder een verwachting heeft gecreëerd op grond van een gedrag dat zijn bevoegdheid te buiten gaat, mag dit in beginsel niet worden gehonoreerd.<sup>106</sup> Een onwettige toezegging kan immers

101 JANS e.a. 2007, 174.

102 Zie ook JANS e.a. 2002, 199-208 en WIDDERSHOVEN 1994, 1-13.

103 Zie bv. HvJ 245/81, Edeka, *Jur.* 1982, 2745; HvJ 424/85 - 425/85, Frico, *Jur.* 1987, 2755 en C-350/88, Delacre, *Jur.* 1990, 1-395.

104 Zie over het Europese legaliteitsbeginsel: VERHOEVEN 2009.

105 QUINOT 2004, 73.

106 SEERDEN & STROINK 2002, 284.

geen gerechtvaardigde verwachting wekken.<sup>107</sup> (over het verbod van *contra legem* toepassing zie 4.4.3.3)

#### 4.3.6 *Tussenconclusie*

Geconcludeerd kan worden dat het vertrouwensbeginsel een uitloper van het rechtszekerheidsbeginsel is, in beginsel niet in het nadeel van de burger kan werken (in tegenstelling tot rechtszekerheid), een subjectief beginsel is (daar het steeds gepaard gaat met een belangenafweging, zie 4.4.5) en dat het enger is dan het rechtszekerheidsbeginsel. Tevens liggen de beginselen van verkregen rechten en vertrouwen dicht bij elkaar en kunnen ze op eenzelfde domein van toepassing zijn (bijvoorbeeld in het kader van de intrekking van bestuurshandelingen). Nochtans kunnen die laatste beginselen op een aantal gronden worden onderscheiden. Een recht is verkregen als het uitdrukkelijk voortvloeit uit een besluit. Bijgevolg zijn bij een verkregen recht de persoonlijke situatie en de concrete omstandigheden van ondergeschikt belang. De toepassing van het vertrouwensbeginsel daarentegen is afhankelijk van de omstandigheden *in casu* en de situatie van de geadresseerde. Er is ruimte voor billijkheid en rechtvaardigheid en het beginsel impliceert dus niet de loutere toepassing van een abstracte rechtsregel. Een tweede belangrijk onderscheid is dat een recht dat verkregen is (behoudens andersluidende wettelijke bepaling) onaantastbaar is. Het vertrouwensbeginsel is daarentegen minder absoluut en gaat steeds gepaard met een belangenafweging. De concrete uitkomst van de toepassing van het vertrouwensbeginsel is dus minder zeker in vergelijking met de toepassing van het beginsel van verkregen rechten. Het vertrouwensbeginsel is een belangrijk zelfstandig algemeen rechtsbeginsel. Het beginsel is in grote mate ongeschreven maar er zijn toch bepaalde duidelijke codificaties van het vertrouwensbeginsel zoals in de domeinen douane en landbouw. Is het vertrouwensbeginsel gecodificeerd, dan moet dit exclusief worden toegepast. Zoals elk algemeen rechtsbeginsel is ook het vertrouwensbeginsel niet absoluut en moet het mogelijk wijken voor andere beginselen of beleidsoverwegingen.

#### 4.4 *Toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel*

Aan de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel zijn bepaalde voorwaarden verbonden. Een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel veronderstelt een verwachting op grond van een specifieke en precieze toezegging als resultaat van een handeling of een gedraging van een overheid, waarbij de verwachting gerechtvaardigd en beschermingswaardig is en waarbij er geen zwaarder wegend algemeen belang is dat zich tegen de honorering van het vertrouwen verzet.<sup>108</sup>

---

107 In sommige lidstaten als Duitsland en Nederland wordt een grotere bescherming geboden aan de rechtsonderhorige en is een *contra legem* toepassing niet uitgesloten. Zie TEN BERGE & WIDDERSHOVEN 1998, 422.

108 Zie driedelige test van A-G GEELHOED in HvJ C-491/01, *British American Tobacco*, *Jur.* 2002, I-11453. Op te merken valt dat die test dicht aanleunt bij de test van het

Volgende criteria zijn aldus van belang bij een beroep op het vertrouwensbeginsel:<sup>109</sup> (a) welke overheidshandelingen of gedragingen kunnen bij de rechtsonderhorigen een gerechtvaardigd vertrouwen wekken, (b) welke overheden kunnen dergelijk vertrouwen wekken, (c) welke factoren spelen een rol bij de vraag of een welbepaald vertrouwen al dan niet gerechtvaardigd en beschermingswaardig is, (d) lijdt de betrokkene daadwerkelijk schade indien het vertrouwen niet wordt gehonoreerd en (e) zijn er zwaarder wegende algemene belangen of derdebelangen die zich tegen de honorering van het vertrouwen verzetten?

#### 4.4.1 *Vertrouwenwekkende handeling*

De verwachting moet zijn gewekt door een individuele of een algemene handeling of gedraging van een Europese instelling of een nationaal orgaan binnen het toepassingsgebied van het Europese recht<sup>110</sup> waarbij specifieke en precieze toezeggingen zijn gedaan.<sup>111</sup> Enkel specifieke toezeggingen<sup>112</sup> of duidelijke en precieze verbintenissen van de Unie<sup>113</sup> kunnen vertrouwen creëren dat – mits aan alle toepassingsvoorwaarden is voldaan – zal worden gehonoreerd.

De louter subjectieve verwachting van een individu dat een bestuursorgaan op een bepaalde wijze zou handelen zonder te zijn veroorzaakt door een concrete gedraging vanwege het bestuur volstaat niet.<sup>114</sup>

Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de zaak Kuhn. In het kader van de Mulder-melkzaken die verder aan bod komen (zie 4.5) konden landbouwers met de Unie-overheid een overeenkomst sluiten om de melkproductie tijdelijk stop te zetten om het melksurplus tegen te gaan. Het Hof besliste dat een ondernemer die door een Uniehandeling was aangemoedigd om in het algemene belang en tegen betaling van een premie gedurende een beperkte periode geen melk in de handel te brengen op grond van het vertrouwensbeginsel werd beschermd in die zin dat hij na afloop van die bepaalde periode niet in het bijzonder kon worden getroffen door een heffingsregeling juist omdat hij had gebruik gemaakt van de door de Uniehandeling geboden mogelijkheden. Echter, een ondernemer die zelf vrij heeft gekozen – zonder daartoe te zijn aangezet door een Uniehandeling – geen of een geringe hoeveelheid melk op de markt te brengen, kan onder de extra heffingsregeling beperkingen

---

proportionaliteitsbeginsel. GROUSSOT 2006, 204.

109 Aldus bv. ook GORISSEN 2008, 215-281 en JANS e.a. 2007, 166-170.

110 Bv. HvJ 289/81, Mavridis, *Jur.* 1983, 1731.

111 Bv. HvJ 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533.

112 Bv. Ger. T-489/93, Unifruit Hellas, *Jur.* 1994, II-1201 en Ger. T-113/96, Dubois, *Jur.* 1998, II-125.

113 Bv. Ger. T-123/89, Chomel, *Jur.* 1990, II-131; Ger. T-465/93, Murgia Messapica, *Jur.* 1994, II-361 en Ger. T-72/99, Meyer, *Jur.* 2000, II-2521.

114 Bv. HvJ 54/76, Compagnie Industrielle et Agricole du Comté de Loheac e.a., *Jur.* 1977, 645.

opgelegd krijgen zonder zich succesvol op het vertrouwensbeginsel te kunnen beroepen.<sup>115</sup>

Diverse handelingen kunnen vertrouwen wekken zoals regelgeving, individuele besluiten, toezeggingen, inlichtingen, beleidsregels, overeenkomsten, een vaste praktijk of zelfs uitzonderlijk het stilzitten van het bestuur. Verder in dit hoofdstuk worden diverse vertrouwenwekkende handelingen nader bekeken (zie 4.6).

#### 4.4.2 *Vertrouwenwekkende overheid*

Er kan in herinnering worden gebracht dat het Europese vertrouwensbeginsel zowel door de Europese instellingen als door de nationale overheden – in het geval zij het Europese recht toepassen en uitvoeren of ruimer wanneer zij handelen binnen het toepassingsgebied van het Europese recht – moet worden gerespecteerd (zie 3.3). Bijgevolg kunnen zowel Europese als nationale bestuursorganen aan de basis liggen van gewekte verwachtingen.

Slechts de bevoegde overheid – met andere woorden alleen die overheid die op grond van de relevante wettelijke voorschriften bevoegd is om een maatregel of een besluit te nemen – kan gerechtvaardigde verwachtingen wekken. Concreet heeft dit tot gevolg dat een nationale overheid onmogelijk gerechtvaardigde verwachtingen kan wekken met betrekking tot de toepassing van de bevoegdheden van de Europese instellingen.<sup>116</sup> Als zou worden aanvaard dat een bestuur zich kan binden op grond van toezeggingen – die bij de burger een verwachting hebben gewekt – die zijn gedaan zonder dat hij daartoe bevoegd was, zou dit betekenen dat het bestuur zijn bevoegdheden zonder meer zou kunnen uitbreiden. In een rechtsstaat mag er van worden uitgegaan dat algemeen verbindende voorschriften – waarin aan bestuursorganen bevoegdheden zijn toegekend – in hoofdte van de rechtsonderhorige de verwachting met zich mee brengen dat conform de grenzen van die bevoegdheden zal worden bestuurd.<sup>117</sup> Daaruit volgt dat bepaalde verklaringen gegeven door onbevoegd personeel van de Europese instellingen geen gerechtvaardigde verwachtingen kunnen genereren zelfs al zou de goede trouw zich daar tegen verzetten.<sup>118</sup>

De afwezigheid van een formele delegatie maakt de toezegging van de ambtenaar onwettig en kan geen aanleiding zijn tot het honoreren van gerechtvaardigde verwachtingen; het bestuur kan dus niet gebonden zijn door een standpunt ingenomen door één van zijn ambtenaren in overschrijding van zijn bevoegdheid.

Zo had de directeur-generaal concurrentie in de zaak Frubo een onderneming geïnformeerd dat een overeenkomst waarvan was kennisgegeven onder artikel 81,

---

115 HvJ C-177/90, Kühn, *Jur.* 1992, I-35.

116 Zie bv. HvJ C-164/01 P, van den Berg, *Jur.* 2004, I-10155.

117 SCHONBERG 2000b, 7-30.

118 Bv. HvJ C-357/95 P, ENU, *Jur.* 1997, I-1329 en Ger. T-141/89, Tréfileurope, *Jur.* 1995, II-791.



§ 1 EG (nieuw artikel 101, § 1, VWEU) zou kunnen worden gekwalificeerd onder een uitzondering van artikel 81, § 3 EG (nieuw artikel 101, § 3, VWEU) in het licht van bepaalde amendementen voorgesteld door Frubo. Het Hof stelde dat er geen gerechtvaardigde verwachting kon zijn gerezen aangezien de directeur-generaal niet bevoegd was gemaakt door de Commissie om een dergelijke verbintenis aan te gaan.<sup>119</sup>

In staatssteunzaken worden geregeld commissiebeschikkingen bestreden op grond van het argument dat nationale overheden in een officiële publicatie of door middel van een toezegging verwachtingen hebben gewekt dat de steun verenigbaar is met het Europese recht. Dergelijke argumenten worden echter systematisch afgewimpeld door het Hof omdat de foutief opgewekte verwachtingen door de nationale overheden de wettigheid van de commissiebeslissing niet kunnen aantasten.<sup>120</sup> De Commissie is immers exclusief bevoegd om te oordelen over de toelaatbaarheid van staatssteun in het licht van artikel 107 VWEU en 108 VWEU zodat uitsluitend de Commissie zelf dergelijke gerechtvaardigde verwachtingen had kunnen wekken (zie hierover 5.3.2).

Het vertrouwensbeginsel kan enkel worden ingeroepen tegen de Unie als de Unie zelf de situatie heeft gecreëerd die een gerechtvaardigde verwachting kan doen ontstaan.<sup>121</sup>

In de zaak *Anglo-Irish Beef* stelde het Hof dat de schade die werd geleden ten gevolge van de weigering van de Turkse overheden van transit niet te wijten was aan de Unie maar aan het handelsembargo opgelegd door de VN.<sup>122</sup>

#### 4.4.3 *Contra-indicaties*

Een verwachting in een bepaalde vorm gewekt door een bevoegd EU- of nationaal orgaan in de uitvoering van het Europese recht zal slechts beschermd worden als de verwachting gerechtvaardigd is. Een verwachting is gerechtvaardigd als diegene die zich op het vertrouwen beroept zich als behoedzame ondernemer of professionele marktdeelnemer heeft gedragen en te goeder trouw is. Dit moet in iedere zaak in concreto worden beoordeeld.<sup>123</sup> Daarenboven mag de gewekte verwachting niet in strijd zijn met uitdrukkelijke regelgevende bepalingen.

119 HvJ 71/74, *Frubo*, *Jur.* 1975, 563. Zie ook HvJ 188/82, *Thyssen*, *Jur.* 1983, 3721.

120 Bv. HvJ C-5/89, *Commissie v. Duitsland*, *Jur.* 1990, I-3437; HvJ C-169/95, *Spanje v. Commissie*, *Jur.* 1997, I-135 en Ger. T-109/01, *Fleuren Compost BV*, *Jur.* 2004, II-127 (een mededeling in het Officiële Publicatieblad kan de Commissie niet binden).

121 Bv. HvJ C-63/93, *Duff e.a.*, *Jur.* 1996, I-569; Ger. T-465/93, *Murgia Messapica*, *Jur.* 1994, II-361; Ger. T-493/93, *Hansa-Fisch*, *Jur.* 1995, II-575 en Ger. T-113/96, *Dubois*, *Jur.* 1998, II-125.

122 HvJ C-299/94, *Anglo-Irish Beef Processors International e.a.*, *Jur.* 1996, I-1925.

123 Zie ook *BARRETT* 2002, 191-243 en *GROUSSOT* 2006, 209.



#### 4.4.3.1 Professionele marktdeelnemer

Van belang bij de beoordeling van de gewekte verwachting is de kennis die kan worden verwacht van en de informatie die zou moeten beschikbaar zijn voor een voorzichtige en goed geïnformeerde zakenman.<sup>124</sup> Wanneer een voorzichtige marktdeelnemer een overheidshandeling kan voorzien, kunnen geen gerechtvaardigde verwachtingen zijn geschonden.<sup>125</sup> Vaak worden gerechtvaardigde verwachtingen ingeroepen in economische zaken (naast bijvoorbeeld personeelszaken). Dit verklaart de toepasselijke standaard van wat een voorzichtige goed geïnformeerde ervaren handelaar kan verwachten.

Een voorzichtige goed geïnformeerde handelaar:<sup>126</sup>

(a) heeft een hoog bewustzijnsniveau van de reële marktsituatie;

In de zaak Lühns<sup>127</sup> besliste het Hof dat in bepaalde gevallen het noodzakelijk kan zijn dat specifieke maatregelen worden voorzien met het oog op het aanpakken van crisissituaties zodat het vertrouwensbeginsel niet kon worden ingeroepen.

(b) is zich bewust van de regels die de relevante marktsector regelen.<sup>128</sup> Een professionele marktdeelnemer moet zich dus goed op de hoogte houden van de geldende regelingen.<sup>129</sup> Er is geen vertrouwen als de evolutie van de regels kon worden voorzien en de marktdeelnemers zich daarover konden informeren.<sup>130</sup> Een voorzichtige handelaar moet de laatste publicaties in het officiële publicatieblad (*Official Journal*) raadplegen;<sup>131</sup>

In de zaak Union Nationale des Cooperatives Agricoles de Céréales maakte het Hof een onderscheid tussen verwachtingen van verzoekers die contracten hadden gesloten na publicatie in het publicatieblad van een verordening die de berekening van monetair compenserende bedragen (die in 1970 waren geïntroduceerd ter compensatie van veranderingen in de wisselkoersen) wijzigde tegenover de

---

124 HvJ C-350/88, Delacre, *Jur.* 1990, I-395. Zie ook SHARPSTON 1990b, 108-115.

125 Bv. HvJ 265/85, Van den Bergh, *Jur.* 1987, 1155; Ger. T-489/93, Unifruit Hellas, *Jur.* 1994, II-1201 en Ger. T-336/94, Efisol, *Jur.* 1996, II-1343.

126 Zie SHARPSTON 1990b, 120.

127 HvJ 78/77, Lühns, *Jur.* 1978, 169.

128 Bv. HvJ 169/73, Compagnie Continentale France, *Jur.* 1975, 117: van een Franse handelaar werd verwacht dat hij kennis had van de toetredingsakte van het VK tot de Europese Unie. *Contra*: HvJ 160/84, Oryzomily Kavallas, *Jur.* 1986, 1633: door een serie van factoren was kennisneming van de relevante regels praktisch onmogelijk.

129 HvJ 161/88, Binder, *Jur.* 1989, 2415; Ger. T-33/89, Blackman, *Jur.* 1993, II-249; Ger. T-472/93, Cambo Ebro e.a., *Jur.* 1995, II-421 en Ger. T-216/05, Mebrom, *Jur.* 2007, II-1507.

130 Ger. T-489/93, Unifruit Hellas, *Jur.* 1994, II-1201 en Ger. T-119/95, Hauer, *Jur.* 1998, II-2713.

131 HvJ C-80/89, Behn Verpackungsbedarf, *Jur.* 1990, I-2659. Zie ook HvJ 90/77, Stimming, *Jur.* 1978, 995; HvJ 26/81, Oleifici, *Jur.* 1982, 3057; HvJ 52/81, Faust, *Jur.* 1982, 3745 en HvJ 84/81, Staple Dairy Products, *Jur.* 1982, 1763.

verwachtingen van diegenen die zulke contracten hadden gesloten vóór de publicatie van de verordening.<sup>132</sup>

(c) volgt de commissieactiviteiten op.<sup>133</sup> Van een handelaar wordt verwacht op de hoogte te zijn van de voorstellen van wetgeving en de commissiemededelingen<sup>134</sup> en van onderhandelingen in de Raad van Ministers met betrekking tot de op til zijnde wijzigingen van de relevante handelsregels en van het beleid.<sup>135</sup>

Zo stelde het Hof in de zaak Behn<sup>136</sup> dat de Europese douanetariefbepalingen vanaf de datum van bekendmaking in het publicatieblad van de EU het enige geldende recht is dat iedereen wordt geacht te kennen. Een door de nationale autoriteiten opgesteld gebruikstarief is dus enkel een leidraad bij de vervulling van de douaneformaliteiten. Bovendien kon een opmerkelijke marktaandeelner een vergissing betreffende het tarief ontdekken aan de hand van een publicatie in het publicatieblad van de EU waarin de relevante bepalingen zijn bekendgemaakt. Zo moet een handelaar op zijn hoede zijn wanneer de Commissie een voorstel heeft gelanceerd tot het wijzigen van de toepasselijke monetair compenserende bedragen.<sup>137</sup>

Vorderingen inzake gerechtvaardigde verwachtingen worden vaak verworpen door de Europese rechters omdat een maatregel voorzienbaar was in het licht van algemene economische ontwikkelingen en markttrends.<sup>138</sup>

In de zaak Frico<sup>139</sup> had de Commissie naar aanleiding van een parlementaire vraag (Europees Parlement) verklaard dat zij niet het voornemen had over te gaan tot een differentiatie van de steun afhankelijk van het rentepercentage in de diverse lidstaten. Volgens het Hof van Justitie kon de Commissie enkele maanden later de situatie anders beoordelen. Immers, de Commissie kon op grond van een verordening van de Raad – als de marktomstandigheden dit vereisten – het steunbedrag voor de particuliere opslag van boter verhogen. De vaststelling dat in lidstaten met een lage rentevoet grote hoeveelheden boter in particuliere opslag werden gebracht, bracht de Commissie er toe anders te oordelen. De betrokken ondernemers konden geen vertrouwen hebben in het voortbestaan van een situatie die door de Unie-instellingen

132 HvJ 95 - 98/74, 15 en 100/75, CAC, *Jur.* 1975, 1615. Zie ook HvJ 97/76, Merkur, *Jur.* 1977, 1063.

133 Zie HvJ 246/87, Continentale Produkten-Gesellschaft, *Jur.* 1989, 1151: de betrokkene moest weten dat een antidumpingsonderzoek er zat aan te komen.

134 HvJ C-13-16/92, Driessen, *Jur.* 1993, I-4751 en HvJ C-22/94, Irish Farmers Association, *Jur.* 1997, I-1809.

135 HvJ 281/82, Unifrex, *Jur.* 1984, 1969 en HvJ 338/85, Pardini, *Jur.* 1988, 2041.

136 HvJ C-80/89, Behn Verpackungsbedarf, *Jur.* 1990, I-2659.

137 Zie ook HvJ 95 - 98/74, 15 en 100/75, CAC, *Jur.* 1975, 1615.

138 HvJ 78/77, Lührs, *Jur.* 1978, 169; HvJ 146/77, British Beef, *Jur.* 1978, 1347; HvJ 127/78, Spitta e.a., *Jur.* 1979, 171 en HvJ 265/85, Van den Bergh e.a., *Jur.* 1987, 1155.

139 HvJ 424/85 - 425/85, Frico, *Jur.* 1987, 2755.

in het kader van hun discretionaire bevoegdheden kon worden gewijzigd. Een zorgvuldige en behoedzame ondernemer moet rekening houden met de mogelijkheid van verlaging van de uniforme rentevoet waarvan werd uitgegaan bij de vergoeding van de financieringskosten van de opslag.

Het gedrag dat de Europese rechtscolleges verwachten, is dat van een goed geïnformeerde ervaren handelaar.<sup>140</sup> In de praktijk is het evident dat zulk niveau van kennis vaak moeilijk kan worden bereikt bij de kleine en niet gespecialiseerde marktdeelnemers, de minder ervaren handelaars en private personen. Het beoordelingscriterium is wat een ‘voorzichtige bezonnen handelaar’ zou kunnen verwachten.<sup>141</sup> Volgens SHARPSTON is de reden van dit strenge criterium dat een handelaar niet in een betere positie mag zijn wanneer hij niet zorgvuldig handelt dan wanneer hij alle zorgvuldigheidseisen in acht neemt. Daarenboven kan het honoreren van verwachtingen gewekt door Europese wetgevende of bestuursorganen gevolgen hebben voor een veel ruimer aantal EU-burgers dan één verzoeker zodat het vertrouwensbeginsel slechts onder strenge voorwaarden succesvol kan worden ingeroepen.<sup>142</sup>

De context is belangrijk voor het vereiste niveau van kennis en bewustzijn en varieert afhankelijk van de omstandigheden van de zaak. Het is vaste rechtspraak dat in de sfeer van de gemeenschappelijke marktorganisatie waar voortdurende aanpassingen noodzakelijk zijn om tegemoet te komen aan veranderingen in de economische situatie, marktdeelnemers niet gerechtvaardigd kunnen verwachten dat ze niet onderworpen zullen zijn aan beperkingen die rijzen uit toekomstige regels van markt- of structureel beleid. Zij kunnen niet eisen dat een bestaande situatie die kan worden gewijzigd door Europese instellingen in de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheden zal worden behouden.<sup>143</sup> Dit is zeker het geval in de context van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat onderhevig is aan vrij plotse conjunctuurveranderingen<sup>144</sup> maar geldt ook in bijvoorbeeld de staalsector.<sup>145</sup> Het is vooral in die gebieden die in overwegende mate zijn geregeld door EU-regelgeving (zoals landbouw en staal) dat de Europese instellingen een belangrijke beoordelingsvrijheid bezitten op economisch terrein en het vertrouwensbeginsel hier geen belemmering mag vormen.<sup>146</sup> Een bestuurlijke maatregel

---

140 Bv. HvJ 3/83, *Abrias*, *Jur.* 1985, 1995 en Ger. T-576-582/93, *Browet e.a.*, *Jur.* 1994, II-677, I-A-191, II-619.

141 Bv. HvJ 78/77, *Lührs*, *Jur.* 1978, 169 en HvJ 265/85, *Van den Bergh e.a.*, *Jur.* 1987, 1155.

142 SHARPSTON 1990b, 150.

143 HvJ 52/81, *Faust*, *Jur.* 1982, 3745; HvJ 245/81, *Edeka*, *Jur.* 1982, 2745; HvJ 350/88, *Delacre e.a.*, *Jur.* 1990, I-395; HvJ C-63/93, *Duff e.a.*, *Jur.* 1996, I-569 en HvJ C-37/02 en C-38/02, *Di Leonardo en Dilexport*, *Jur.* 2004, I-6911.

144 HvJ 84/78, *Tomadini*, *Jur.* 1979, 1801.

145 HvJ C-1/98 P, *Corus UK (British Steel)*, *Jur.* 2000, I-10349 en Ger. T-243/94, *British Steel*, *Jur.* 1997, II-1887.

146 Bv. HvJ 74/74, *CNTA*, *Jur.* 1975, 533 en HvJ 97/76, *Merkur*, *Jur.* 1977, 1063.

zal in die domeinen zeker als voorzienbaar worden beschouwd als kan worden voorspeld dat een verandering in een bepaalde vorm zal plaatsvinden zonder dat ieder detail van een verandering voorzienbaar hoeft te zijn (zie 4.6.1.1).<sup>147</sup>

Een verwachting is enkel gerechtvaardigd als het – gegeven de ervaring van de betrokkene en de regelgevende context – onvoorzienbaar was dat het bestuur zou terugkomen op bijvoorbeeld een toezegging.<sup>148</sup> Niet onvoorzienbaar is wanneer de betrokkene gewaarschuwd was dat zou worden teruggekomen op een bepaalde toezegging of beslissing.<sup>149</sup>

Geen gerechtvaardigde verwachting kan worden gehonoreerd als uit de stellingen van het individu of zijn gedrag blijkt dat hij feitelijk geen verwachting had; bijvoorbeeld als hij bijzonder voorzichtig was ten aanzien van de interpretatie van een toezegging of als hij niet op de hoogte was van het bestaan van een toezegging.

Zo vond het Gerecht in de Peugeot-zaak dat uit de brief van de aanvrager-onderneming tot de Commissie bleek dat het al de standpunten van de commissieambtenaren kende zodat die geen gerechtvaardigde verwachting of een verschillende behandeling kon claimen.<sup>150</sup>

Een bijzondere uitspraak is het arrest Finsider.<sup>151</sup> Een staalbedrijf had een ‘expert opinion’ van de Commissie verkregen inzake plannen tot het investeren in een nieuwe staalmolen waarin gunstig werd geadviseerd over de realisering van die investeringen. Enkele maanden later introduceerde de Commissie echter striktere staalproductiequota’s en ten gevolge daarvan waren de gedane investeringen door Finsider verlieslatend. Het Hof verwierp de vordering op grond van schending van gerechtvaardigde verwachtingen; hoewel de Commissie goed geplaatst was om marktontwikkelingen vast te stellen en alhoewel het Finsider had verzekerd dat de investeringen winstgevend zouden zijn, kon de Commissie niet hebben voorzien dat striktere quota’s zouden vereist zijn om een oplossing te bieden voor de erger wordende crisis in de staalsector.

Deredenering van het Hof wekt verwondering. Immers, als de marktontwikkelingen onvoorzienbaar waren voor de commissie-experten dan waren ze dat toch zeker ook voor Finsider. De echte reden voor de beslissing van het Hof was wellicht dat het belang bij een doeltreffende regulering van de staalsector zwaarder woog dan de gerechtvaardigde verwachting van Finsider. Volgens SCHONBERG kon voor Finsider beter een uitzondering worden gemaakt op het vereiste van het voldoen

147 SHARPSTON 2000, 557-567.

148 Bv. HvJ C-250/91, Hewlett Packard, *Jur.* 1993, I-1819.

149 Bv. HvJ 95-98/74, 15 en 100/75, CAC, *Jur.* 1975, 1615; HvJ 235/82, Ferriere San Carlo, *Jur.* 1983, 3949; HvJ C-22/90, Frankrijk v. Commissie, *Jur.* 1991, I-5285 en Ger. T-129/96, Preussag Stahl, *Jur.* 1998, II-609.

150 Ger. T-23/90, Peugeot, *Jur.* 1991, II-653. Zie ook HvJ 169/73, Compagnie Continentale France, *Jur.* 1975, 117; Ger. T-141/94, Thyssen Stahl, *Jur.* 1999, II-347 en Ger. T-46/98 en T-151/98, CCRE, *Jur.* 2000, II-167.

151 HvJ 250/83, Finsider, *Jur.* 1985, 131.

aan de nieuwe quota's gedurende een zekere overgangperiode; het negatieve effect daarvan op zijn concurrenten zou indirect, tijdelijk en gespreid zijn over een groot aantal ondernemingen.<sup>152</sup>

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat het Hof van Justitie zware eisen stelt aan de marktdeelnemers die bijzonder oplettend moeten zijn en actief de toepasselijke en verwachte regelgeving moeten opvolgen. Het vereiste van de behoudzame ondernemer vormt wellicht één van de belangrijkste oorzaken van het niet succesvol invoeren van het vertrouwensbeginsel.

#### 4.4.3.2 Goede trouw

Het criterium van de goede trouw heeft tot doel te vermijden dat iemand kan profiteren van frauduleus, speculatief of illegaal gedrag in de interne markt.

##### *Valse of onjuiste informatie*

Er is in de regel geen bescherming van een verwachting die is gebaseerd op valse, onvolledige of onjuiste informatie.<sup>153</sup> Wanneer een individu niet of niet op tijd de juiste informatie verstrekt, kan hij zich niet op gewekt vertrouwen beroepen.<sup>154</sup> Dit criterium speelt bijvoorbeeld geregeld in Europese subsidiezaken. Het is vaste rechtspraak dat de begunstigde van een Europese subsidie niet te goeder trouw is wanneer incorrecte gegevens zijn verstrekt, hij de voorwaarden voor het toekennen van een subsidie niet heeft nageleefd of zich schuldig heeft gemaakt aan een kennelijke schending van de Europese regels.<sup>155</sup>

In de zaak Steff Houlberg<sup>156</sup> heeft het Hof van Justitie wel aanvaard dat de betrokkene te goeder trouw was wanneer een onjuiste verklaring is afgegeven omdat die was gebaseerd op foutieve gegevens van een medecontractant waarvan de betrokkene de onjuistheid niet kon achterhalen (zie 5.3.1.2).<sup>157</sup>

##### *Speculatieve activiteiten*

Speculatieve verrichtingen kunnen worden omschreven als verrichtingen waarbij gebruik wordt gemaakt van de zwakheden in het Europese systeem en waarbij lacunes in de regelgeving worden uitgebuit om winst te maken. Het gaat niet

---

152 SCHONBERG 2000b, 131.

153 Bv. HvJ 42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103 en HvJ 14/61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken, *Jur.* 1962, 485.

154 Ger. T-10/97 en T-11/97, Unifrigo Gadus e.a., *Jur.* 1998, II-2231.

155 Bv. HvJ 67/84, Sideradria, *Jur.* 1985, 3983; HvJ C-383/06-C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a., *Jur.* 2008, I-1561; Ger. T-182/96, Partex, *Jur.* 1999, II-2673; Ger. T-126/97, Sonasa, *Jur.* 1999, II-2793 en Ger. T-142/97, Branco (I), *Jur.* 1998, II-3567.

156 HvJ C-366/95, Steff Houlberg, *Jur.* 1998, I-2661.

157 Zie ook HvJ C-298/96, Oelmühle Hamburg e.a., *Jur.* 1998, I-4767.

om normale bedrijfsacties.<sup>158</sup> Speculatieve activiteiten zijn op eigen risico van de betrokkene en kunnen geen gerechtvaardigde verwachting creëren. De Europese rechtscollages zijn niet bereid handelaars te beschermen die voordeel willen halen uit EU-schema's op een manier die tegengesteld is aan hun doel.<sup>159</sup>

Wanneer de marktorganisatie zodanig is gestructureerd dat de handelaars een directe keuze hebben tussen zekerheid – via het op voorhand vastleggen van monetair compenserende bedragen of exportrestituties (of beide) – en het nemen van een gok – met mogelijkheid van extra winst maar ook onverwacht verlies – erkent het Hof dus geen gerechtvaardigde verwachting in hoofde van diegene die kiest voor de meer speculatieve route.<sup>160</sup>

In de zaak Eximo<sup>161</sup> stelde het Hof dat de ordening van de zuivelmarkt – waarvan het belangrijkste doel is de interne prijzen van de betrokken producten te stabiliseren – de beschikkingsvrijheid eerbiedigt van de deelnemers aan het economisch verkeer bij hun transacties op de interne markt en in de handel met derde landen. Daartegenover staat echter dat de daarmee verbonden economische risico's te hunnen laste zijn. In het bijzonder laat deze marktordening de exporteurs de keuze tussen betaling van de op de dag van uitvoer geldende restituties en het stelsel van de vaststelling vooraf, dat bedoeld is om hun op het moment waarop zij een contract sluiten, zekerheid te verschaffen over het bedrag van de te ontvangen restituties.

#### *Niet voldoen aan de (wettelijke) voorwaarden*

Geregeld wijst de Unierechter een beroep op het vertrouwensbeginsel af omdat een betrokken ondernemer niet kon hebben vertrouwd op een maatregel daar hij niet voldeed aan de vereiste voorwaarden die in de oorspronkelijke beslissing of in de toepasselijke wetgeving waren vermeld.

Zo stelde het Gerecht in de zaak Sonasa dat ontvangers van een subsidie uit het Europees Sociaal Fonds of andere fondsen van de EU geen beroep konden doen op het vertrouwens- of rechtzekerheidsbeginsel als zij de subsidievoorwaarden die voortvloeiden uit de EU-regels niet waren nagekomen.<sup>162</sup>

Essentieel is dat de betrokkene op de hoogte kán zijn van de in acht te nemen voorwaarden.

158 Bv. HvJ 2/75, Mackprang, *Jur.* 1975, 607 en HvJ 338/85, Pardini, *Jur.* 1988, 2041.

159 Bv. HvJ 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533; HvJ 96/77, Bauche, *Jur.* 1978, 383 en HvJ C-337/88, SAFA, *Jur.* 1990, I-1. Zie ook SCHONBERG 2000b, 126.

160 SHARPSTON 1990b, 121-122.

161 HvJ 62/83, Eximo, *Jur.* 1984, 2295.

162 Ger. T-126/97, Sonasa, *Jur.* 1999, II-2793. Zie ook Ger. T-162/04, Branco, *Jur.* 2006, II-102.

In de zaak Interhotel<sup>163</sup> betrof het de bijstand van het Europees Sociaal Fonds (ESF). Overeenkomstig de toepasselijke Europese regels moeten aanvragen voor financiële steun aan het ESF worden gedaan bij de Commissie door de lidstaten in naam van de ondernemingen. De goedkeuring van de aanvraag wordt gevolgd door een voorschot. Zodra het project is afgerond, betaalt de Commissie de rest van het bedrag nadat het een rapport heeft ontvangen van de onderneming waarin de resultaten en de financiële aspecten gedetailleerd worden uiteengezet. Het Gerecht stelde dat de Commissie een zekere uitgave niet als ongeschikt kon beschouwen op grond dat het niet de voorwaarden vervulde – neergelegd in de beslissing tot toekenning van de bijstand – wanneer dergelijke voorwaarden niet gecommuniceerd waren aan de betrokken onderneming. Het volstaat dus niet dat een nationale overheid de commissiebeslissing waarin de bijstand werd goedgekeurd, communiceert aan de onderneming. Het is de Commissie zelf die de genietster van de steun moet informeren over de voorwaarden. Indien zij dit niet heeft gedaan, kan de Commissie niet in redelijkheid verwachten dat die voorwaarden worden vervuld.

Deze uitspraak valt moeilijk te rijmen met de rechtspraak betreffende de behoezame ondernemer die zelf behoort te weten welke de op hem toepasselijke regels en voorwaarden zijn (zie 4.4.3.1).<sup>164</sup>

#### 4.4.3.3 *Contra legem*

Het vertrouwensbeginsel kan in geen enkel geval *contra legem* werken; een kennelijke schending van een ondubbelzinnige duidelijke bepaling van het Unierecht kan geen te honoreren vertrouwen genereren.<sup>165</sup> Geen gerechtvaardigde verwachting kan dus worden ingeroepen door een individu dat of een onderneming die manifest in strijd met het Europese recht handelt.<sup>166</sup>

Het is vaste rechtspraak dat noch een onrechtmatig handelen van een Europese instelling of haar ambtenaren noch een met het Europese recht strijdige praktijk door een lidstaat een gerechtvaardigd vertrouwen kan wekken bij de betrokken ondernemer die daar voordeel uit haalt.<sup>167</sup>

---

163 Ger. T-81/95, Interhotel, *Jur.* 1997, II-1265.

164 Zie ook TRIDIMAS 2005, 282 die de motivering van het arrest ter discussie stelt: de onmogelijkheid van het individu om de voorwaarden te kennen kan enkel aan de nationale overheid worden verweten. Het betreft een specifieke zaak en in andere zaken zou het niet vragen door de betrokkene om verduidelijking ertoe kunnen leiden dat geen gerechtvaardigde verwachting kan worden ingeroepen.

165 Bv. Ger. T-217/01, Forum des migrants, *Jur.* 2003, II-1563.

166 Bv. HvJ 67/84, Sideradria, *Jur.* 1985, 3983; HvJ C-96/89, Commissie v. Nederland, *Jur.* 1991, I-2461; HvJ C-181/90, Consorgan, *Jur.* 1992, I-3557; HvJ C-189/90, Cipeke, *Jur.* 1992, I-3573; Ger. T-551/93, T-231-234/94, Industrious Pesqueras Campos, *Jur.* 1996, II-247; Ger. T-331/94, IPK-Munchen, *Jur.* 1997, II-1665; Ger. T-336/94, Efsol, *Jur.* 1996, II-1343; Ger. T-73/95, Oliveira, *Jur.* 1997, II-381; Ger. T-126 en 127/96, BFM, *Jur.* 1998, II-3437; Ger. T-182/96, Partex, *Jur.* 1999, II-2673; Ger. T-126/97, Sonasa, *Jur.* 1999, II-2793 en Ger. T-142/97, Branco (I), *Jur.* 1998, II-3567.

167 Bv. HvJ 1252/79, Lucchini, *Jur.* 1980, 3753; HvJ 100/80, Musique Diffusion Française, *Jur.* 1983, 1825; HvJ 228/84, Pauvert, *Jur.* 1985, 1969; HvJ C-5/89, Commissie v.



In de zaak Krücken<sup>168</sup> stelde het Hof expliciet dat het gedrag van de nationale organen – die handelen in uitvoering en toepassing van het Europese recht – dat duidelijk in strijd is met het Unierecht niet tot het honoreren van een gerechtvaardigde verwachting kon leiden.

De algemene regel dat onwettige toezeggingen niet bindend zijn en nooit een gerechtvaardigde verwachting kunnen doen ontstaan, geldt zelfs als het bestuur zeer precieze specifieke beloftes heeft gedaan.<sup>169</sup>

Zo bijvoorbeeld in de zaak Pauvert was de betrokkene – ambtenaar van de rekenkamer – als chauffeur in dienst en werd hem de functie van ploegbaas-chauffeur aangeboden. Hij voldeed echter niet aan de in de vacature gestelde vereisten (vijftien jaar beroepservaring als chauffeur). Nochtans werd hem de functie aangeboden in een interview en een nota. De rekenkamer kwam daar nadien op terug en wilde de procedure overdoen. Pauvert wierp een gerechtvaardigde verwachting op. Het Hof vond dat de rekenkamer niet gebonden was door de jobaanbieding: een formele beslissing tot bevordering van de verzoeker is nooit gemaakt. Verzoeker wist best dat hij niet voldeed aan de voorwaarden van de vacature. Een gewettigd vertrouwen kon niet zijn gewekt door een toezegging die onwettig was.<sup>170</sup>

In zaken met betrekking tot boetes opgelegd door de Commissie ten aanzien van ondernemingen wegens schendingen van Europees recht worden geregeld gerechtvaardigde verwachtingen opgeworpen ten gevolge van specifieke en misleidende beloftes van commissieambtenaren.

In de zaak Thyssen had een ambtenaar van de Commissie een belofte gedaan aan een onderneming, namelijk dat die zonder problemen het staalproductiequotum kon overschrijden met het oog op bevoorrading van een specifieke klant. Het Hof stelde dat een ambtenaar er zich niet rechtsgeldig toe kon verbinden het Europese recht buiten toepassing te laten.<sup>171</sup>

---

Duitsland (BUG-Alutechnik), *Jur.* 1990, I-3437; HvJ C-325/96, Fábrica de Queijo Eru Portuguesa, *Jur.* 1997, I-7249; Ger. T-20/91, Holtbecker, *Jur.* 1992, II-2599; Ger. T-83/91, Tetra Pak, *Jur.* 1994, II-755.

<sup>168</sup> HvJ 316/86, Krücken, *Jur.* 1988, 2213.

<sup>169</sup> Bv. HvJ 112/77, Töpfer, *Jur.* 1978, 1019; HvJ C-301/90, Commissie v. Raad, *Jur.* 1992, I-221; HvJ C-313/90, CIRFS, *Jur.* 1993, I-1125; HvJ C-31-40/91, Lageder e.a., *Jur.* 1993, I-1761; Ger. T-2/93, Air France, *Jur.* 1994, II-323 en Ger. T-22/99, Rose, *Jur.* 2000, FP-I-A-27, II-115.

<sup>170</sup> HvJ 228/84, Pauvert, *Jur.* 1985, 1969.

<sup>171</sup> *In casu* besliste het Hof wegens de uitzonderlijke omstandigheden de boete te reduceren. Zie HvJ 188/82, Thyssen, *Jur.* 1983, 3721. Zie ook HvJ 78/83, Usinor, *Jur.* 1984, 4177.



De *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel wordt resoluut afgewezen door het Hof met het oog op het vermijden dat bewust een nationaal beleid wordt gevoerd in strijd met het Europese recht waardoor de uniforme toepassing van het Unierecht in gevaar gebracht wordt.<sup>172</sup> De afwijzing van de *contra legem* toepassing is gelinkt aan het legaliteitsbeginsel en aan het algemeen rechtsbeginsel dat een overheid zich niet op haar eigen onwettig gedrag kan beroepen.<sup>173</sup>

*Contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel kan dus in geen geval worden gehonoreerd.<sup>174</sup>

Zo stelde het Hof duidelijk in de Maizenazaak<sup>175</sup> dat een praktijk van een lidstaat die niet in overeenstemming is met het Europese recht nooit tot het ontstaan van een door het Europese recht beschermde rechtspositie kon leiden, zelfs niet als de Commissie geen stappen had ondernomen om de lidstaat tot een correcte toepassing van het Europese recht te bewegen. In de zaak Air France<sup>176</sup> stelde het Gerecht dat Europese instellingen niet konden worden gedwongen door middel van het vertrouwensbeginsel Europese regels *contra legem* toe te passen. Een dwaling van het bestuur met betrekking tot de toepasselijke rechtsregel kon in beginsel geen aanleiding geven tot een gerechtvaardigde verwachting.<sup>177</sup>

In de zaak Töpfer ontving een suikerexporteur een lagere compensatie dan in vorige exporten als resultaat van veranderingen in de berekeningsmethode. Het Hof stelde dat de Commissie in vorige transacties de compensatie had berekend op een basis die gunstiger was maar verder ging dan de doelstellingen van de relevante regelingen vereisten. Zodra de Commissie de inaccuraatheid van de berekeningen had ontdekt had zij de plicht het te corrigeren in het financiële belang van de Unie.<sup>178</sup>

Ten aanzien van de Europese structuurfondsen (zie 5.3.1) kan de Commissie – wanneer in een bepaald jaar onregelmatigheden hebben plaatsgevonden in een lidstaat – beslissen dat op grond van de billijkheid de toegekende gelden niet volledig zullen worden teruggevorderd. Het Hof stelt daarbij expliciet dat de betrokken lidstaat hierdoor geen recht verkrijgt, te eisen dat de Commissie dezelfde positie zal innemen ten aanzien van onregelmatigheden met betrekking tot het volgende financiële jaar op grond van het beginsel (van rechtszekerheid of) gerechtvaardigde verwachtingen.<sup>179</sup>

---

172 Dit is bevestigd in HvJ C-94/05, Emsland-Stärke, *Jur.* 2006, I-2619.

173 HvJ C-377/89, Cotter e.a., *Jur.* 1991, I-1155.

174 Zie bv. Ger. T-2/93, Air France, *Jur.* 1994, II-323.

175 HvJ 5/82, Maizena, *Jur.* 1982, 4601.

176 Ger. T-2/93, Air France, *Jur.* 1994, II-323.

177 Zie ook HvJ 311/81 en 30/82, Klöckner, *Jur.* 1983, 1549; HvJ 162/84, Vlachou, *Jur.* 1986, 481 en HvJ C-90/95 P, De Compte, *Jur.* 1997, I-1999.

178 HvJ 112/77, Töpfer, *Jur.* 1978, 1019.

179 Bv. HvJ 55/91, Italië v. Commissie, *Jur.* 1993, I-4813; HvJ C-373/99, Griekenland v. Commissie, *Jur.* 2001, I-9619 en HvJ C-199/03, Ierland v. Commissie, *Jur.* 2005, I-8027.

Met betrekking tot staatssteun kan geen gerechtvaardigde verwachting worden ingeroepen door de steunontvanger als de goedkeuringsprocedure inzake de toekenning van staatssteun door een lidstaat niet op een correcte wijze is gevolgd.<sup>180</sup> Een onderneming moet weten dat voor het verkrijgen van steun in beginsel de toestemming van de Commissie nodig is en dat steunmaatregelen die worden toegekend vooraleer de Commissie daarmee heeft ingestemd, onrechtmatig zijn (zie 5.3.2.2).<sup>181</sup>

Geconcludeerd kan worden dat het Hof van Justitie het *contra legem* verbod strikt toepast en dat dit verbod zowel voor de Europese instellingen als voor de nationale organen die handelen binnen de reikwijdte van het Unierecht geldt.

#### 4.4.4 Dispositie

Het beschikkings- of dispositievereiste betekent dat diegene die zich op het vertrouwensbeginsel beroept, moet hebben voortgebouwd op de gewekte verwachting en dat het niet honoreren van de verwachting aanzienlijke verliezen of schade voor de betrokkene impliceert. Het disponeren is geen constitutieve voorwaarde voor het inroepen van het vertrouwensbeginsel. Desalniettemin wordt de mate waarin een rechtsonderhorige zijn handelen heeft afgestemd op bijvoorbeeld een toezegging of op de bestendigheid van regelgeving of een besluit meegewogen.<sup>182</sup> Het is een belangrijke overweging in de afweging door de rechter van de publieke en privé-belangen.<sup>183</sup> Er is een grotere kans dat een beroep op het beginsel gehonoreerd zal worden als de betrokkene handelingen heeft verricht waardoor hij in een nadeligere positie terecht komt als het vertrouwen niet wordt gehonoreerd; bijvoorbeeld wanneer de betrokkene onherroepelijke transacties heeft ondernomen.<sup>184</sup>

#### 4.4.5 Afweging van belangen

Wanneer is vastgesteld dat er een bepaalde verwachting is gewekt door een bevoegd orgaan en dat er geen contra-indicaties zijn die zich tegen de honoring ervan verzetten, betekent dit nog niet dat de gewekte verwachting te allen tijde moet worden gehonoreerd. Het vertrouwensbeginsel is geen dwingend beginsel; de betrokken privé-belangen en de algemene belangen moeten worden afgewogen.<sup>185</sup> Geval per geval moet *in concreto* worden beoordeeld welke belangen doorslaggevend zijn namelijk het privé-belang tot het honoreren van de gewekte

180 Bv. HvJ C-24/95, Alcan, *Jur.* 1997, I-1591; HvJ C-169/95, Spanje v. Commissie, *Jur.* 1997, I-135 en Ger. T-67/94, Ladbroke Racing, *Jur.* 1998, II-1.

181 HvJ 5/89, Commissie v. Duitsland (BUG-Alutechnik), *Jur.* 1990, I-3437. Zie ook DE MOOR-VAN VUGT 1993a, 94.

182 Bv. HvJ 120/86, Mulder, *Jur.* 1988, 2321 en HvJ C-508/03, Commissie v. Verenigd Koninkrijk, *Jur.* 2006, I-3969.

183 Zie SHARPSTON 1990b, 158.

184 HvJ 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533. Zie ook JANS e.a. 2007, 169.

185 Bv. Ger. T-551/93, T-231-234/94, Industrias Pesqueras Comas, *Jur.* 1996, II-247.

verwachtingen versus het algemene belang dat de overheid vrij is te handelen op eender welke wijze die zij het meest passend acht en eventueel derdebelangen.<sup>186</sup> Zo kan het zijn dat een privé-belang moet wijken voor een zwaarder wegend algemeen belang zoals bijvoorbeeld de noodzaak het beleid te wijzigen.

De plicht tot het afwegen van de belangen bestaat in de eerste plaats voor de regelgever en alle bestuursorganen waar hun besluitvorming gepaard gaat met de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid. Bestuursoverheden maken beleidskeuzes inzake de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheden en maken dus een keuze tussen de verschillende alternatieven. Een beleidskeuze is verantwoord als er een afweging heeft plaatsgevonden van de betrokken belangen.<sup>187</sup> In de tweede plaats zullen de rechters de belangenafweging beoordelen. De Europese rechter zoekt een balans tussen de noodzaak voor de Unie om haar beleid voor de toekomst te wijzigen en de impact die dergelijke wijziging kan hebben voor de handelaars die hun commerciële afspraken hebben gebaseerd op de daarvoor bestaande normen.

#### 4.4.6 Tussenconclusie

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het vertrouwensbeginsel aan strenge toepassingsvoorwaarden is onderworpen. Het vertrouwen moet zijn gewekt door een handeling of een gedrag van een bevoegde overheid. *Contra legem* toepassing is uitgesloten en er worden strenge eisen gesteld aan diegene die zich op de gewekte verwachtingen beroept. De betrokkene wordt geacht een professioneel te zijn die behoedzaam en te goeder trouw is. Het dispositievereiste speelt een belangrijke rol. Tot slot gaat iedere toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel gepaard met een afweging van alle betrokken algemene en privé-belangen. De belangenafweging bepaalt de uitkomst van de toepassing van het vertrouwensbeginsel in een concreet geval.

### 4.5 Gevolgen schending Europees vertrouwensbeginsel

#### 4.5.1 Vernietiging of schadevergoeding

Indien succesvol een beroep kan worden gedaan op het vertrouwensbeginsel rijst concreet de vraag tot welke gevolgen het inroepen van dit beginsel kan leiden. De gevolgen hangen af van de concrete omstandigheden en de ingestelde vordering. Schending van gerechtvaardigde verwachtingen kan leiden tot de vernietiging van de aangevochten handeling wanneer een gewone schending van het vertrouwensbeginsel kan worden aangetoond. De schending van het beginsel kan ook worden geredigeerd met een schadevergoeding maar in dat geval is een

---

186 Bv. HvJ 42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103; HvJ 14/61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken, *Jur.* 1962, 485; HvJ 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533 en Ger. T-348/03, Koninklijke Friesland Foods, *Jur.* 2007, II-101.

187 Bv. HvJ C-352/98 P, Bergaderm en Goupil, *Jur.* 2000, I-5291.

voldoende gekwalificeerde schending van het vertrouwensbeginsel vereist.<sup>188</sup> Het is vaste rechtspraak dat opdat schade zou worden vergoed het noodzakelijk is dat er een voldoende ernstige schending is van een hogere rechtsregel ter bescherming van een individu.<sup>189</sup> Is er verlies geleden ten gevolge van de schending van de gewekte verwachtingen dan kan er schadevergoeding worden gevorderd op grond van artikel 340, tweede lid VWEU (artikel 288, tweede lid EG) mits aan de voorwaarden is voldaan die in dit artikel zijn gesteld: (a) onrechtmatigheid van de verweten gedraging, (b) bestaan van schade en (c) een causaal verband tussen de onrechtmatige gedraging en de geleden schade.<sup>190</sup> Noodzakelijke voorwaarden zijn dus het bestaan van een causaal verband tussen het verlies en schending van de relevante verwachting en de aanwezigheid van een voldoende ernstige schending.<sup>191</sup> De vergoedbare schade is beperkt tot de schade geleden als resultaat van de verwachting<sup>192</sup> en moet in verhouding staan tot de ernst van de schending.

Bij een aansprakelijkheidsvordering zullen de rechters enkel ingrijpen in geval van een manifeste onevenwichtigheid tussen het algemene belang en de betrokken privé-belangen.<sup>193</sup> Het Hof gaat in feite na of de schending van de gerechtvaardigde verwachting onvermijdelijk was voor het bereiken van dat doel en stelt zijn visie in verband met het gewenste algemene belang niet in de plaats. Bijgevolg leidt niet elke inbreuk op het vertrouwensbeginsel tot aansprakelijkheid van de Europese Unie. Het moet gaan om een voldoende ernstige en manifeste inbreuk.<sup>194</sup> Het is bijgevolg mogelijk dat een maatregel ongeldig wordt verklaard wegens schending van het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen zonder dat een schadevergoeding kan worden verkregen.<sup>195</sup>

Het feit dat de aard van de schending van het vertrouwensbeginsel bepalend kan zijn voor het al dan niet slagen van een beroep tot vernietiging of schadevergoeding kan worden geïllustreerd aan de hand van de Mulder-zaken.

De zaak Mulder I<sup>196</sup> betrof een dispuut met betrekking tot een schema van melkproductie in de Europese Unie. Vele jaren leed de melkmarkt onder de overproductie. In 1977 nam de Europese Raad maatregelen om die sector te regelen en

188 In de praktijk zijn er meer vernietigingen dan gevallen waarin schadevergoeding wordt toegekend.

189 Bv. HvJ 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, *Jur.* 1971, 975.

190 HvJ 152/88, Sofrimport, *Jur.* 1990, I-2477 en Ger. T-195/94 en T-202/94, Quiller en Heusmann, *Jur.* 1997, II-2247.

191 Ger. T-429/93, Héritiers d'Edmond Ropars e.a., *Jur.* 2000, II-2439 en Ger. T-537/93, Tromeur, *Jur.* 2000, II-2457.

192 HvJ 112/77, Töpfer, *Jur.* 1978, 1019.

193 Bv. HvJ C-183/95, Affish, *Jur.* 1997, I-4315 en Ger. T-155/99, Dieckmann e.a., *Jur.* 2001, II-3143.

194 Bv. HvJ C-104/89 en C-37/90, Mulder (II) e.a., *Jur.* 1992, I-3061 en conclusie A-G VAN GERVEN.

195 Bv. HvJ C-189/89, Spagl, *Jur.* 1990, I-4539.

196 HvJ 120/86, Mulder (I), *Jur.* 1988, 2321. Zie ook CARDWELL 1996, 5-8.

het overschotprobleem aan te pakken. Enerzijds moedigde Verordening nr. 1078/77 de melkproducenten aan om een tijdje – in het bijzonder vijf jaar – met de productie te stoppen en in de plaats kreeg de producent een *non-marketing* premie.<sup>197</sup> Anderzijds introduceerde Verordening nr. 1079/77 een medeverantwoordelijkheidsheffing voor alle melkproductie.<sup>198</sup>

Verschillende melkproducenten – waaronder de Nederlandse landbouwer Mulder – gingen akkoord met het opschorten van hun melkproductie maar dat loste echter niet het surplusprobleem op en de Raad nam nog strengere maatregelen in 1984.<sup>199</sup> Verordening nr. 856/84 legde een extra heffing op bovenop de medeverantwoordelijkheidsheffing; die heffing moest worden betaald als de melkleveringen een bepaalde referentiehoeveelheid overschreden die was berekend op basis van de melkproductie van een vorig jaar (dit is het referentiejaar, zie Verordening nr. 857/84<sup>200</sup>).<sup>201</sup>

Mulder die in 1979 een afspraak had gemaakt zijn melkproductie voor vijf jaar te stoppen, wilde op het einde van die periode zijn productie hervatten en vroeg een referentiehoeveelheid. Dit werd hem echter geweigerd omdat hij in het referentiejaar 1983 geen melk had geproduceerd. Zonder een referentiehoeveelheid zou hij een extra heffing opgelegd krijgen voor zijn gehele melkproductie. Hij had geen referentiehoeveelheid juist omdat hij zijn productie had gestopt volgens de *non-marketing* afspraak. Mulder claimde dat het referentiehoeveelheidschema zijn gerechtvaardigde verwachtingen schond.

Het Hof van Justitie stelde dat een producent die zijn melkproductie vrijwillig had geschorst – na daartoe te zijn aangespoord door een Europese regeling – niet kan verwachten zijn productie te hervatten onder exact dezelfde voorwaarden als voordien en dat hij niet onderworpen zou zijn aan een markt- of structureel beleid dat in tussentijd was geïntroduceerd. De producent kon dus niet verwachten dat de Europese regels onveranderd zouden blijven. Wel kon Mulder gerechtvaardigd verwachten zijn productie te kunnen hervatten zonder dat hem daarbij beperkingen werden opgelegd precies omdat hij was aangemoedigd zijn melkproductie te stoppen (r.o. 24). Mulder was uitgesloten van de melkmarkt omdat hij een *non-*

---

197 Verordening (EEG) nr. 1078/77 van de Raad van 17 mei 1977 tot invoering van een stelsel van premies voor het niet in de handel brengen van melk en zuivelprodukten en voor de omschakeling van het melkveebestand, *Pb. L.* 26 mei 1977, afl. 131, 1-5.

198 Verordening (EEG) nr. 1079/77 van de Raad van 17 mei 1977 inzake een medeverantwoordelijkheidsheffing en maatregelen ter verruiming van de markten in de sector melk en zuivelprodukten, *Pb. L.* 26 mei 1977, afl. 131, 6-7.

199 Zie ook AVERY 1984, 481.

200 Verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de bepalingen van de in artikel 5 *quater* van Verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten, *Pb. L.* 1 april 1984, afl. 90, 13-16.

201 Verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten, *Pb. L.* 1 april 1984, afl. 90, 10-12.

*marketing* afspraak had gemaakt in 1979 en op dat moment was het onvoorzienbaar dat hij geen referentiehoeveelheid zou krijgen daar dit systeem pas in 1984 was geïntroduceerd. De verordening nr. 857/84 werd ongeldig bevonden wegens inbreuk op gerechtvaardigde verwachtingen voor zover het niet voorzag in de toekenning van een referentiehoeveelheid aan producenten die in een regeling waren gestapt om hun melkproductie tijdelijk stop te zetten.<sup>202</sup> De verwachting was dat hij niet in zijn melkproductie zou worden beperkt omwille van die gemaakte afspraak. Het Hof benadrukte dat geen gerechtvaardigde verwachtingen konden worden ingeroepen voor normale handelsverliezen. *In casu* werd het privé-belang – namelijk de mogelijkheid om opnieuw deel te nemen aan de markt – afgewogen ten opzichte van het publieke belang – met name de noodzaak tot het reduceren van het melksurplus – en *in casu* prevaleerde het privé-belang.<sup>203</sup> De betrokkenen mogen niet worden gestraft in vergelijking met de andere producenten juist omdat zij hebben deelgenomen aan het EU-schema en dus door de gemaakte afspraak worden benadeeld.<sup>204</sup>

De zaak Mulder I toont aan dat een verwachting zal worden gehonoreerd als een individu bindende juridische verplichting – *in casu* vrijwillige participatie in het EU-schema – heeft aangegaan ten aanzien van de overheden en die verbintenissen juist tot gevolg hebben dat hij specifiek en zwaarder is geraakt door een daaropvolgende verandering in de regelgeving (en beleid) dan de anderen. Het Hof wilde echter alleen de speciale positie veilig stellen van producenten die de afspraak hadden gemaakt zonder de implementatie van de nieuwe beleidsdoelstellingen te willen verhinderen.<sup>205</sup> In verschillende melkquotazaken is een schadevergoeding gevorderd,<sup>206</sup> maar niet in elk van die zaken is de vordering gebaseerd op gerechtvaardigde verwachtingen aanvaard.<sup>207</sup>

De Mulder II-zaak<sup>208</sup> betrof een vordering tot schadevergoeding op grond van artikel 340 VWEU (oud artikel 288 EG). Het Hof erkende dat zowel de bovenvermelde verordening van 1984 die Mulder elk *quotum* ontzegde als de verordening 1989 die de zestig procentregel had geïntroduceerd, de gerechtvaardigde verwachtingen van de betrokkenen schond. Het Hof kende echter enkel schadevergoeding toe wegens schending van de verwachtingen door de eerste verordening. De Unie was aansprakelijk voor de eerste verordening die de betrokken landbouwers elk

202 HvJ 120/86, Mulder (I), *Jur.* 1988, 2321. Zie ook HvJ 170/86, Von Deetzen, *Jur.* 1988, 2355.

203 CRAIG 1996, 308.

204 Zaken die volgden op Mulder I en waarin de belangen werden afgewogen: bv. HvJ 170/86, Von Deetzen, *Jur.* 1988, 2355 en HvJ C-217/89, Pastätter, *Jur.* 1990, I-4585.

205 THOMAS 2000, 44.

206 Zie o.m. HvJ 120/86, Mulder (I), *Jur.* 1988, 2321; Ger. T-554/93, Saint and Murray, *Jur.* 1997, II-563 en Ger. T-20/94, Hartmann, *Jur.* 1997, II-595.

207 Bv. HvJ C-177/90, Kühn, *Jur.* 1992, I-35; HvJ C-63/93, Duff e.a., *Jur.* 1996, I-569 en HvJ C-22/94, Irish Farmers Association, *Jur.* 1997, I-1809.

208 HvJ C-104/89 en 37/90, Mulder e.a. (II), *Jur.* 1992, I-3061.

quotum ontzegde en daardoor de gerechtvaardigde verwachtingen schond terwijl er geen doorslaggevend algemeen belang was die een inbreuk rechtvaardigde.<sup>209</sup> Ten aanzien van de verordening die later werd uitgevaardigd waarbij een quotum van zestig procent was opgelegd voor de betrokken melkproducenten stelde het Hof dat er wel een inbreuk is op gerechtvaardigde verwachtingen maar de onwettigheid niet voldoende ernstig was omdat er een hoger algemeen belang kon worden aangewezen; het zestig procent-quotum was een keuze van economisch beleid door de Raad. De noodzaak een overmatige productie in dit domein te vermijden, moest worden afgewogen tegen het belang van de landbouwers die met de overheid in het verleden een akkoord hadden gesloten tot het schorsen van hun melkproductie op grond van een Europese maatregel.<sup>210</sup> Het Hof oordeelde dat met het aannemen van de verordening van 1989 de Europese wetgever rekening had gehouden met het hogere algemene belang – met name de noodzaak de fragiele stabiliteit verkregen in de melkproductie niet te schaden – zonder ernstig en manifest de grenzen van zijn discretionaire bevoegdheid in dit gebied te miskennen. Op grond van een afweging van belangen was er een schending van een gerechtvaardigde verwachting vastgesteld die voldoende was om de verordening uit 1989 te vernietigen maar niet voldoende om de Unie aansprakelijk te stellen.<sup>211</sup>

Het Hof vond dus dat in een wetgevend domein als in de Mulder II-zaak waar de bevoegde organen een ruime beleidsvrijheid hadden, de Unie niet aansprakelijk kon worden gesteld tenzij de betrokken instelling ernstig en manifest de grenzen van de uitoefening van zijn bevoegdheden had overschreden.

De slaagkans van een beroep hangt uiteraard ook samen met de omstandigheden van de zaak.

Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de zaak Mavridis.<sup>212</sup> In die zaak was de kandidatuur van de aanvrager voor een post in het Europese bestuursapparaat verworpen op grond van het feit dat hij ouder was dan de vereiste leeftijdslimiet. Het leeftijdsvereiste was echter niet opgenomen in de vacantverklaring gepubliceerd in het officiële publicatieblad maar was daaropvolgend geïntroduceerd door een selectiecomité. Volgens A-G ROZES was door de weigering van de kandidaturen op basis van een voorwaarde die niet in de vacantverklaring stond, het vertrouwensbeginsel geschonden. Het Hof was van oordeel dat gegeven de omstandigheden van

---

209 Zie ook Ger. T-8/95 en T-9/95, *Pelle e.a.*, *Jur.* 2007, II-4117.

210 Zie ook HvJ C-189/89, *Spagl*, *Jur.* 1990, I-4539.

211 In de sporen van Mulder II werden nog andere schadevergoedingsclaims voor de Europese rechter gebracht: Ger. T-429/93, *Héritiers d'Edmond Ropars e.a.*, *Jur.* 2000, II-2439 en Ger. T-537/93, *Tromeur*, *Jur.* 2000, II-2457. Beide schadevergoedingsclaims waren niet succesvol daar er geen causaal verband werd aangetoond tussen de geleden schade en de inbreuk op de relevante verwachting; verzoekers konden geen intentie aantonen van het hervatten van hun melkproductie op het moment dat de akkoorden om de melkproductie stop te zetten, beëindigd waren.

212 HvJ 289/81, *Mavridis*, *Jur.* 1983, 1731.



de zaak het niet noodzakelijk was tot vernietiging van de aanwervingsprocedure over te gaan want zelfs al voert het Europees Parlement een nieuwe procedure in correcte vorm, dan nog zou de kandidaat de job niet hebben gekregen. Bijgevolg stelde het Hof dat de schending van gerechtvaardigde verwachtingen niet automatisch leidde tot vernietiging van de aangevochten maatregel maar wel de toekenning van schadevergoeding kan rechtvaardigen als de betrokken persoon door die schending schade had geleden. De aanvrager had echter geen schadevergoeding gevorderd zodat de kwestie niet aan de orde was.

De CNTA-beslissing (zie 4.6.1.3) is de eerste uitspraak die de buitencontractuele aansprakelijkheid van de Unie op grond van artikel 215 EEG (huidig artikel 340, tweede lid VWEU) heeft erkend wegens schending van het beginsel van gerechtvaardigd vertrouwen.

Het Hof van Justitie stelde in de zaak CNTA dat er geen compensatie kan zijn voor het veranderen van de monetair compenserende bedragen maar enkel voor het verlies geleden als resultaat van een onvoorzienbare intrekking van de vroegere monetair compenserende bedragen ten aanzien van transacties die reeds bezig waren.<sup>213</sup>

#### *4.5.2 Tussenconclusie*

Er kan worden geconcludeerd dat schending van vertrouwen zowel het voorwerp van een vernietiging als van een vordering tot schadevergoeding kan zijn. De vereiste schending voor het succesvol invoeren van het vertrouwensbeginsel hangt af van de keuze voor een vordering: vernietiging vereist een gewone schending en schadevergoeding een voldoende gekwalificeerde schending.

### **4.6 Toepassingsdomeinen van het Europese vertrouwensbeginsel**

Hieronder worden de domeinen besproken waarin gerechtvaardigde verwachtingen kunnen rijzen. Vooreerst komt de werking van de (bestuurs)regelgeving in de tijd aan bod, vervolgens de intrekking en opheffing van individuele beschikkingen, nadien het afwijken van gedane individuele toezeggingen en gegeven informatie en tenslotte de afwijking van beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid in de Unie.

#### *4.6.1 Werking van regelgeving in de tijd*

Het vertrouwensbeginsel speelt een belangrijke rol bij het invoeren of het wijzigen van de wetgevende en bestuurlijke algemene secundaire regels van de Unie. Herhaald kan worden dat tot vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon geen duidelijk onderscheid kon worden gemaakt tussen handelingen van wetgevende en van uitvoerende aard. Nu zijn in het verdrag de begrippen

<sup>213</sup> HvJ 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533.



wetgevingshandeling, gedelegeerde handeling en uitvoeringshandeling uitdrukkelijk vastgelegd. Hieronder worden de hoofdregels inzake de werking in de tijd van wetgevende en bestuursmaatregelen uiteengezet en worden de eisen die hierbij voortvloeien uit het vertrouwensbeginsel onderzocht.

#### 4.6.1.1 Onmiddellijke werking<sup>214</sup>

Het uitgangspunt is de onmiddellijke toepassing van een nieuwe bepaling.<sup>215</sup> Onmiddellijke toepassing impliceert dat de nieuwe bepaling van toepassing is op de handelingen die na de invoering ervan worden gesteld maar ook op de handelingen of transacties die aanvingen onder de oude regel en die nog niet zijn afgerond.<sup>216</sup> Terugwerkende kracht en eerbiedigende werking zijn de uitzonderingen op de hoofdregel en komen hierna aan bod.

Het is vaste rechtspraak dat een nieuwe regeling onmiddellijk van toepassing is op de toekomstige gevolgen van een onder de oude regeling ontstane situatie;<sup>217</sup> rechtsregels worden dus toegepast op gebeurtenissen die in het verleden hebben plaatsgevonden maar die nog niet definitief zijn afgesloten.<sup>218</sup> De Unierechters hebben herhaaldelijke malen verklaard dat aan het vertrouwensbeginsel niet een dusdanige ruime draagwijdte mag worden gegeven dat een nieuwe regeling nooit van toepassing kan zijn op de toekomstige gevolgen van situaties die onder de oude regeling zijn ontstaan.<sup>219</sup> Herhaald kan worden dat een handelaar geen gerechtvaardigde verwachting kan hebben dat een bestaande situatie – die vatbaar is voor verandering door beslissingen van de Europese instellingen binnen de

---

214 De begrippen onmiddellijke toepassing en onmiddellijke werking worden door elkaar gebruikt en er zit geen verschil in de gebruikte terminologie.

215 HvJ 37/70, Rewe-Zentrale, *Jur.* 1971, 23, concl. A-G LAMOTHE; HvJ 1/73, Westzucker, *Jur.* 1973, 723, concl. A-G ROEMER op 739 en HvJ 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533.

216 Het betreft het materiële recht. Procedureel recht is van toepassing op alle hangende rechtsgedingen ongeacht of de handeling of transactie reeds is afgerond. Aldus ook SCHERMERS & WAELBROECK 2001, 77-79.

217 Bv. HvJ 270/84, Licata, *Jur.* 1986, 2305; HvJ C-122/96, Saldanha e.a., *Jur.* 1997, I-5325 en Ger. T-357/02, Freistaat Sachsen, *Jur.* 2007, II-1261.

218 Bv. HvJ 44/65, Hessische Knappschaft, *Jur.* 1965, 965; HvJ 17/67, Neumann, *Jur.* 1967, 441; HvJ 68/69, Brock, *Jur.* 1970, 171; HvJ 143/73, Sopad, *Jur.* 1973, 1433; HvJ C-224/98, D'Hoop, *Jur.* 2002, I-6191 en HvJ C-162/00, Porkzeptowicz-Meyer, *Jur.* 2002, I-1049. Zie CRAIG & DE BURCA 1995, 352 en SCHWARZE 2006, 1121.

219 Bv. HvJ 203/86, Spanje v. Raad, *Jur.* 1986, 4563; HvJ C-60/98, Butterfly Music, *Jur.* 1999, I-3939; HvJ C-162/00, Porkzeptowicz-Meyer, *Jur.* 2002, I-1049; HvJ C-226/08, Stadt Papenburg, n.n.g.; HvJ C-441/08, Elektrowina Pątrów II sp.zoo, *Jur.* 2009, I-10799; Ger. T-357/02, Freistaat Sachsen, *Jur.* 2007, II-1261 en Ger. T-334/07, Denka International, *Jur.* 2009, II-4205.

grenzen van hun discretionaire bevoegdheid<sup>220</sup> – zal behouden worden.<sup>221</sup> Dit is in het bijzonder het geval in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat gekenmerkt wordt door opeenvolgende wijzigingen van de regelgeving in het licht van veranderde economische omstandigheden.<sup>222</sup> In het domein van de landbouw maakt de mogelijkheid van veranderingen in de regels die betrekking hebben op hangende transacties een integraal deel uit van de commerciële risico's waaraan economische operatoren zijn onderworpen zodat die geen gerechtvaardigde verwachting kunnen hebben dat het huidige systeem van marktregulering onveranderd van kracht blijft. Gevolg is dat in die gevallen geen diepgaand onderzoek meer wordt gedaan naar de voorzienbaarheid.<sup>223</sup>

Het feit dat een handelaar nadeel lijdt ten gevolge van een verandering in de regelgeving zal op zichzelf geen afdoende grond zijn voor het honoreren van gewekte verwachtingen.<sup>224</sup>

Zo stelde het Gerecht in de zaak Cordis<sup>225</sup> dat de Europese instellingen een zekere beoordelingsvrijheid hebben in de keuze van de middelen tot het bereiken van hun beleidsdoelstellingen met als gevolg dat de handelaars geen gerechtvaardigde verwachting kunnen opwerpen dat bestaande situaties – die kunnen worden gewijzigd

- 
- 220 In de Europese Unie beschikken de bevoegde organen vaak over discretionaire bevoegdheden waarbij beleidskeuzes worden gemaakt en belangen afgewogen. Het Hof toetst noch de opportuniteit van de gemaakte keuzes noch de juistheid van het economisch beleid. In het Europese recht bestaan er twee categorieën van beleidskeuzes: enerzijds die van de EU-instellingen en anderzijds die van de nationale organen. De keuzes van de nationale bestuursorganen beoordeelt het Hof in het kader van de Unietrouw en de doelstellingen van de Unie. Het Hof toetst de maatregelen slechts marginaal en acht ze rechtsgeldig mits het beoogde doel daarmee is gerechtvaardigd en het gekozen instrument geschikt is om het doel te bereiken. Het Hof grijpt in bij kennelijke onevenredigheid. SCHERMERS & WELBROECK 2001, 78.
- 221 Bv. HvJ C-110/97, *Nederland v. Raad*, *Jur.* 2001, I-8763; HvJ C-104/97 P, *Atlanta*, *Jur.* 1999, I-6983; HvJ C-17/03, *VEMW e.a.*, *Jur.* 2005, I-4983; HvJ C-449/08, *Elbertsen*, *Jur.* 2009, I-10241; Ger. T-43/98, *Emesa Sugar (Free Zone)*, *Jur.* 2001, II-3519; Ger. T-18/99, *Cordis*, *Jur.* 2001, II-913; Ger. T-52/99, *T. Port.*, *Jur.* 2001, II-981; Ger. T-196/99, *Area Cova e.a.*, *Jur.* 2001, II-3597 en Ger. T-64 en 65/01, *Afrikanische Frucht-Compagnie e.a.*, *Jur.* 2004, II-521. Zie ook LAMOUREUX 1983, 290.
- 222 Bv. HvJ 1/73, *Westzucker*, *Jur.* 1973, 723; HvJ 84/78, *Tomadini*, *Jur.* 1979, 1801; HvJ 278/84, *Duitsland v. Commissie*, *Jur.* 1987, 1; HvJ 52/81, *Faust*, *Jur.* 1982, 3745; HvJ 245/81, *Edeka*, *Jur.* 1982, 2745; HvJ 203/86, *Spanje v. Raad*, *Jur.* 1988, 4563; HvJ C-63/93, *Duff e.a.*, *Jur.* 1996, I-569; HvJ C-22/94, *Irish Farmers Association*, *Jur.* 1997, I-1809; HvJ C-402/98, *ATB e.a.*, *Jur.* 2000, I-5501 en Ger. T-310/06, *Hongarije v. Commissie*, *Jur.* 2007, II-4619.
- 223 Zie HvJ 84/78, *Tomadini*, *Jur.* 1979, 1801 en HvJ 230/78, *Eridania*, *Jur.* 1979, 2749. Zie TRIDIMAS 2005, 268.
- 224 HvJ 245/81, *Edeka*, *Jur.* 1982, 2745. Zie ook SCHWARZE 2006, 1131.
- 225 Ger. T-18/99, *Cordis*, *Jur.* 2001, II-913. Zie bijvoorbeeld ook HvJ C-340/98, *Italië v. Raad*, *Jur.* 2002, I-2663 (wijziging suikerprijzen).

door beslissingen binnen de grenzen van hun discretionaire bevoegdheid – zullen worden behouden, in het bijzonder in de gemeenschappelijke marktorganisatie.

In de zaak *Bauche* waren contracten gesloten vóór de datum van inwerkingtreding van een verordening betreffende monetair compenserende bedragen. Het Hof stelde dat de voorwaarden inzake de toepassing en de afschaffing van het systeem van monetair compenserende bedragen in een specifieke sector geen rekening hielden met individuele situaties van handelaars en hen niet de continue toepassing van het systeem garanderen.<sup>226</sup> Diezelfde redenering was toepasselijk voor de invoering van een monetair compenserend bedrag in een situatie die onder het toepassingsgebied van het stelsel viel maar die nog niet eerder was gerezen. Het Hof voegde daaraan toe dat de betrokken verordening – die gerechtvaardigd was door het bestaan van een doorslaggevend belang – te verwachten was door de betrokken handelaars.<sup>227</sup>

In de zaak *Hongarije v. Commissie* daarentegen vond het Gerecht dat de Commissie de gerechtvaardigde verwachtingen van de maïsproducenten had geschonden door – zonder hen tijdig in te lichten – twaalf dagen vóór de inwerkingtreding van de verordening 84/2000 inzake de kwaliteitscriteria voor maïs een nieuw criterium in te voeren inzake het minimale gewicht van maïs beneden hetwelk het niet aan het interventiebureau kon worden aangeboden.<sup>228</sup>

Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat het vertrouwensbeginsel in de regel niet kan verhinderen dat nieuwe regels door de Unie-instellingen worden toegepast op toekomstige gevolgen van situaties die zijn gerezen onder de vroegere regels maar hierna zal blijken dat in bepaalde gevallen op grond van het vertrouwensbeginsel overgangsbepalingen noodzakelijk zijn (zie 4.6.1.3).

#### 4.6.1.2 Retroactieve werking

Van retroactiviteit is sprake wanneer de datum van inwerkingtreding vooraf gaat aan de datum van publicatie of als een regel toepasselijk is op omstandigheden die reeds hebben plaatsgevonden vooraleer de maatregel in werking treedt.<sup>229</sup> Het is een fundamenteel beginsel van de Europese rechtsorde dat Europese maatregelen geen gevolgen kunnen hebben vóór de publicatie ervan en dus niet kunnen worden toegepast ten aanzien van de rechtsonderhorigen vooraleer zij de mogelijkheid hebben gekregen daarvan op de hoogte te zijn.<sup>230</sup> Het basisbeginsel van het verbod van retroactiviteit is geformuleerd in de zaak *Racke* en het is intussen

---

226 Het Hof citeerde hierbij HvJ 74/74, *CNTA*, *Jur.* 1975, 533, r.o. 39.

227 HvJ 96/77, *Bauche*, *Jur.* 1978, 383.

228 Ger. T-310/06, *Hongarije v. Commissie*, *Jur.* 2007, II-4619.

229 HvJ 258/80, *Rumi*, *Jur.* 1982, 487. De echte retroactiviteit werd voor het eerst erkend in de zaak *Rewe-Zentrale* (HvJ 37/70, *Rewe-Zentrale*, *Jur.* 1971, 23).

230 Bv. HvJ 88/76, *NV 'Suiker Export'*, *Jur.* 1977, 709; HvJ 98/78, *Racke*, *Jur.* 1979, 69 en HvJ 224/82, *Meiko*, *Jur.* 1983, 2539. Een regelgeving wordt geacht te zijn gepubliceerd op datum van uitgifte van de *Official Journal* waarin die is bekendgemaakt. Volgens de rechtspraak wordt de dag van uitgifte vermoed overeen te stemmen met de op elk nummer van het Publikatieblad vermelde datum, doch moet in geval van tegenbewijs de dag

vaste rechtspraak.<sup>231</sup> Het beginsel van non-retroactiviteit is een duidelijke toepassing van het beginsel van rechtszekerheid.<sup>232</sup> Retroactiviteit kan in principe niet worden getolereerd omdat burgers in het kader van een rechtsstaat hun leven moeten kunnen plannen en zij met zekerheid de rechtsgevolgen die hun handelingen voortbrengen moeten kunnen inschatten. Retroactiviteit is bijvoorbeeld niet gunstig in de commerciële context waar transacties gebaseerd zijn op de bestaande regels en de retroactieve wijziging ervan de instabiliteit van de handelsrelaties kan veroorzaken.<sup>233</sup>

In strafzaken is er volgens het Hof in het arrest Kent Kirk een uitdrukkelijk verbod op retroactiviteit.<sup>234</sup> Dit is zelfs een algemeen rechtsbeginsel neergelegd als een grondrecht in artikel 7 EVRM (incorporeert het algemeen beginsel *nullum crimen, nulla poena sine lege*) en artikel 49 van het Europees Handvest voor de grondrechten (zie 3.5.2). Daarenboven is dit verbod gemeen aan de rechtsordes van alle lidstaten. Het beginsel verbiedt de retroactieve toepassing van strafrechtelijke maatregelen en het retroactief verzwaren van strafrechtelijke sancties. De mildere strafwet moet in beginsel wel onmiddellijk worden toegepast.<sup>235</sup>

Uitzonderlijk is retroactiviteit – in andere domeinen dan strafzaken – wel mogelijk als het te bereiken doel van algemeen belang dit vereist én de gerechtvaardigde verwachtingen van de betrokkenen ‘behoorlijk’ worden gerespecteerd.<sup>236</sup>

---

van de daadwerkelijke uitgifte in aanmerking worden genomen. Zie HvJ 98/78, Racke, *Jur.* 1979, 69 en Ger. T-115/94, Opel Austria, *Jur.* 1997, II-39.

231 HvJ 98/78, Racke, *Jur.* 1979, 69. Bevestigd in HvJ 99/78, Decker, *Jur.* 1979, 101; HvJ C-74 en 75/00 P, Falck, *Jur.* 2002, I-7869; Ger. T-115/94, Opel Austria, *Jur.* 1997, II-39 en Ger. T-380/06, Vischim, *Jur.* 2009, II-3911.

232 Bv. HvJ 17/67, Neumann, *Jur.* 1967, 441; HvJ 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533 en HvJ 331/88, Fedesa, *Jur.* 1990, I-4023.

233 Bv. HvJ 98/78, Racke, *Jur.* 1979, 69 en HvJ 99/78, Decker, *Jur.* 1979, 101 (monetair compenserende bedragen wijnsector). Aldus ook CRAIG 2006, 608.

234 HvJ 63/83, Kent Kirck, *Jur.* 1984, 2689. Dit is bevestigd in HvJ C-331/88, Fedesa, *Jur.* 1990, I-4023; HvJ C-397/03 P, Archer Daniels Midland e.a., *Jur.* 2006, I-4429 en Ger. T-144/02, Eagle, *Jur.* 2004, II-3381, I-A-275, II-1231. Door de retroactiviteit van een maatregel zou een handeling strafbaar worden gesteld die op het ogenblik dat die is gesteld, wettig was.

235 Zie artikel 49 Handvest en vergelijk artikel 15 BUPO. Zie ook A-G KOKOTT in HvJ C-387/02, C-391/02 en C-403/02, Berlusconi e.a., *Jur.* 2005, I-3565 en HvJ C-45/06, Campina, *Jur.* 2007, I-2089: het beginsel van retroactieve toepassing van de lichtste straf moet worden beschouwd als een algemeen Uniebeginsel.

236 HvJ 98/78, Racke, *Jur.* 1979, 69; HvJ 99/78, Decker, *Jur.* 1979, 101; HvJ 108/81, Amylum (Isoglucose), *Jur.* 1982, 3107; HvJ C-143/88 en C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e.a., *Jur.* 1991, I-415; HvJ C-368/89, Crispolti, *Jur.* 1991, I-3695; HvJ C-244/95, Moskof, *Jur.* 1997, I-6441; Ger. T-7/99, Medici Grimm, *Jur.* 2000, II-2671 en Ger. T-310/06, Hongarije v. Commissie, *Jur.* 2007, II-4619. Zie ook TRIDIMAS 2005, 254.

Uit de zaak Meiko<sup>237</sup> blijkt dat die twee voorwaarden cumulatief zijn.<sup>238</sup> Het Hof zal de twee voorwaarden afwegen en kan beslissen welke van de twee conflicterende belangen het zwaarst zal wegen: het algemene belang (legaliteit) of de gerechtvaardigde verwachtingen.

#### *Bescherming algemeen belang*

Retroactiviteit kan in bepaalde gevallen worden toegestaan ter bescherming van een algemeen belang gerelateerd aan het te bereiken doel.<sup>239</sup> Dwingende economische eisen kunnen retroactieve wetgeving rechtvaardigen,<sup>240</sup> zoals de noodzaak speculatie of verstoringen in de Europese markt te voorkomen.<sup>241</sup> Retroactiviteit kan eigen zijn aan het systeem (bijvoorbeeld het systeem van de monetair compenserende bedragen; om tegemoet te komen aan de schommeling van wisselkoersen).<sup>242</sup>

In de zaak Medici Grimm stelde het Gerecht (in de lijn van het arrest Racke van het Hof) dat retroactieve maatregelen kunnen worden toegelaten in de landbouwsfeer waar zij noodzakelijk zijn om de stabiliteit van de markt te garanderen of wanneer de betrokken individuen daardoor in een gunstigere positie worden geplaatst.<sup>243</sup>

De dwingende reden kan bijvoorbeeld ook liggen in de continuïteit van rechtsrelaties<sup>244</sup> of de uniforme toepassing van het *acquis communautaire*.<sup>245</sup>

#### *Respecteren van gerechtvaardigde verwachtingen*

De gerechtvaardigde verwachting moet beschermingswaardig zijn. Dit vereiste hangt samen met de voorzienbaarheid van de maatregel. Als het redelijk voorzienbaar is voor een voorzichtige en welingelichte handelaar dat een te nemen maatregel retroactieve werking zal hebben, zullen de handelaars die daardoor

---

237 HvJ 224/82, Meiko, *Jur.* 1983, 2539. Zie ook HvJ 232/81, Agricola Commerciale Olio, *Jur.* 1984, 3881; HvJ 264/81, Savma, *Jur.* 1984, 3915; HvJ 331/88, Fedesa, *Jur.* 1990, I-4023 en HvJ C-209/96, VK v. Commissie, *Jur.* 1998, I-5655.

238 Zie HvJ 98/78, Racke, *Jur.* 1979, 69; HvJ 99/78, Decker, *Jur.* 1979, 101; HvJ 212/80 - 217/80, Salumi e.a., *Jur.* 1981, 2735; HvJ 276/80, Ferriera Padana, *Jur.* 1982, 517; HvJ 337/88, SAFA, *Jur.* 1990, I-1; HvJ C-133/93, C-300 en C-362/93, Crispoltoni e.a., *Jur.* 1994, I-4863; HvJ C-260/91 en C-261/91, Diversint & Iberlacta, *Jur.* 1993, I-1885.

239 HvJ 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533; HvJ 84/81, Staple Dairy Products, *Jur.* 1982, 1763 en HvJ 108/81, Amylum (Isoglucose), *Jur.* 1982, 3107.

240 Zie HvJ 37/70, Rewe, *Jur.* 1971, 23.

241 HvJ 337/88, SAFA, *Jur.* 1990, I-1 (vermijden speculatieve acties) en HvJ C-110/97, Nederland v. Raad, *Jur.* 2001, I-8763.

242 HvJ 7/76, IRCA, *Jur.* 1976, 1213 en HvJ 84/81, Staple Dairy Products, *Jur.* 1982, 1763.

243 Ger. T-7/99, Medici Grimm, *Jur.* 2000, II-2671. Zie ook CRAIG 2006, 608.

244 Bv. in de Isoglucosezaak (HvJ 108/81, Amylum (Isoglucose), *Jur.* 1982, 3107) vernietigde het Hof een regeling die werd vervangen door een nieuwe regeling met retroactieve werking met het oog op het tegengaan van een rechtsvacuüm.

245 HvJ C-259/95, Parlement v. Raad, *Jur.* 1997, I-5303.

zijn geraakt, geen schending van gerechtvaardigde verwachtingen kunnen opwerpen.<sup>246</sup> Er kan geen bezwaar worden gemaakt tegen een retroactieve maatregel als een waarschuwing was gegeven dat dergelijke maatregelen mogelijk waren of als er adequate overgangsmaatregelen zijn genomen.

De retroactieve toepassing van een maatregel kan zijn toegelaten als dit tot doel heeft de gevolgen van een maatregel te herstellen die nietig is verklaard op procedurele gronden.

Ter illustratie kunnen de Isoglucose-zaken worden aangehaald. Het Hof vernietigde een verordening betreffende de productie van isoglucose op procedurele gronden omdat de regeling was aangenomen zonder voorafgaande raadpleging van het Parlement. De Raad nam daarop volgend een nieuwe verordening (nr. 387/81) aan die het systeem retroactief invoerde met het oog op het herstellen van de gevolgen van de maatregel die op procedurele gronden was vernietigd. Die nieuwe regeling werd door Amylum aangevochten op grond van schending van het beginsel van non-retroactiviteit.<sup>247</sup> Het Hof van Justitie verwierp de vordering daarbij stellend dat de retroactieve toepassing noodzakelijk was met het oog op het verzekeren van de stabiliteit van de suikermarkt en daarenboven de retroactieve toepassing voorzienbaar was daar de handelaars op de hoogte waren van de intentie tot het nemen van maatregelen met dat gevolg.<sup>248</sup>

Op grond van de rechtspraak zijn de twee bovenvermelde voorwaarden cumulatief maar in feite representeren zij conflicterende belangen, namelijk enerzijds het algemene belang dat baat heeft bij de retroactiviteit en anderzijds de bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen tot niet-retroactieve invoering van een maatregel.<sup>249</sup> Het Hof zal een belangenafweging maken en beslissen of het algemene belang zwaarder weegt dan wel dat de gerechtvaardigde verwachtingen moeten worden gehonoreerd.<sup>250</sup> Het Hof zal daarvoor nagaan wat het doel van de retroactiviteit is en niet elk doel zal prioriteit hebben op de gerechtvaardigde verwachtingen.<sup>251</sup>

Europese instellingen genieten in beginsel een ruime discretionaire beoordelingsvrijheid in het kader van hun bevoegdheden betreffende de te bereiken

246 HvJ 78/77, Lühns, *Jur.* 1978, 169; HvJ 265/85, Van den Bergh e.a., *Jur.* 1987, 1155 en HvJ C-350/88, Delacre e.a., *Jur.* 1990, I-395. Zie ook TRIDIMAS 2005, 265.

247 HvJ 108/81, Amylum (Isoglucose), *Jur.* 1982, 3107.

248 Zie ook HvJ 331/88, Fedesa, *Jur.* 1990, I-4023.

249 TRIDIMAS 2005, 256.

250 HvJ 1/73, Westzucker, *Jur.* 1973, 723; HvJ 97/76, Merkur, *Jur.* 1977, 1063; HvJ 78/77, Lühns, *Jur.* 1978, 169; HvJ 90/77, Stimming, *Jur.* 1978, 995; HvJ 96/77, Bauche, *Jur.* 1978, 383; HvJ 84/78, Tomadini, *Jur.* 1979, 1801; HvJ 152/80, Debayser, *Jur.* 1981, 1291; HvJ 9/83, Eisen un Metall A.G., *Jur.* 1984, 2071 en HvJ 278/84, Duitsland v. Commissie, *Jur.* 1987, 1.

251 Zie A-G TRABBUCHI in de Deuka zaak (HvJ 5/75, Deuka, *Jur.* 1975, 759). Zie ook bv. HvJ 108/81, Amylum (Isoglucose), *Jur.* 1982, 3107, concl. A-G REISCHL.

doelstellingen en ten aanzien van het uitvaardigen van maatregelen die aan die doelstellingen beantwoorden. Een te bereiken doel kan bijvoorbeeld zijn het stabiliseren van de Europese markt van zoetmiddelen<sup>252</sup> of het streven naar evenwicht in het agri-monetair systeem.<sup>253</sup> Wat het respecteren van de gerechtvaardigde verwachtingen betreft, blijkt uit de rechtspraak dat het Hof zelden vaststelt dat het beginsel van non-retroactiviteit is geschonden wegens miskennen van de gerechtvaardigde verwachtingen van de betrokkenen.<sup>254</sup>

De retroactieve werking van regels moet in beginsel duidelijk volgen uit de bewoordingen, de doelstellingen, het opzet van de regels of uit het algemene schema waarvan ze deel uit maken. Hieruit moet blijken dat de regels zodanig moeten worden uitgelegd dat ze ten aanzien van vóór de inwerkingtreding ervan verworven rechtsposities gelden.<sup>255</sup> De Europese regelgeving moet immers in het algemeen duidelijk en voorspelbaar zijn voor diegenen op wie ze van toepassing is op grond van de eisen van rechtszekerheid in de zin van duidelijkheid en vertrouwen<sup>256</sup> en dit geldt voor retroactieve regels in het bijzonder. Zelfs wanneer de retroactiviteit niet uitdrukkelijk is gesteld in de maatregel zelf maar voortvloeit uit zijn inhoud moet aan de voormelde voorwaarden zijn voldaan; met name moet de retroactiviteit noodzakelijk zijn voor het te bereiken doel en het rechtmatig vertrouwen van de betrokkenen moet naar behoren in acht worden genomen.<sup>257</sup> Een maatregel die retroactieve werking heeft, moet in beginsel uitdrukkelijk motiveren waarom retroactieve werking noodzakelijk is<sup>258</sup> hoewel het Hof niet steeds consistent is in zijn rechtspraak.<sup>259</sup>

In theorie is retroactiviteit de uitzondering, in de praktijk blijkt het tegendeel; vele uitzonderingen op het retroactiviteitsverbod worden gemaakt in naam van het voeren van een efficiënt economisch beleid. Het in hoofdzaak redeneren in

---

252 HvJ 108/81, *Amylum (Isoglucose)*, *Jur.* 1982, 3107 en HvJ C-143/88 en C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen e.a.*, *Jur.* 1991, I-415.

253 HvJ 84/81, *Staple Dairy Products*, *Jur.* 1982, 1763, concl. A-G SLYNN.

254 HvJ 108/81, *Amylum (Isoglucose)*, *Jur.* 1982, 3107 en HvJ C-337/88, *SAFA*, *Jur.* 1990, I. TRIDIMAS 2005, 256.

255 HvJ 212 - 217/80, *Salumi e.a.*, *Jur.* 1981, 2735; HvJ 21/81, *Bout*, *Jur.* 1982, 381, concl. A-G REISCHL; HvJ C-260/91 en C-261/91, *Diversint en Iberlacta*, *Jur.* 1991, I-1885, concl. GULMANN; HvJ C-34/92, *GruSa Fleisch*, *Jur.* 1993, I-4147, concl. A-G VAN GERVEN en HvJ C-441/08, *Elektrowina Pařrów II sp. Zoo*, *Jur.* 2009, I-10799.

256 HvJ 212 - 217/80, *Salumi e.a.*, *Jur.* 1981, 2735. Zie ook HvJ C-396/98, *Schollstraße*, *Jur.* 2000, I-4279; HvJ C-400/98, *Breitsohl*, *Jur.* 2000, I-4321 en HvJ C-110/03, *België v. Commissie*, *Jur.* 2005, I-2801.

257 HvJ C-368/89, *Crispoltoni*, *Jur.* 1991, I-3695.

258 HvJ 1/84 R, *Ilford*, *Jur.* 1984, 423; HvJ C-260 en C-261/91, *Diversint en Interlacta*, *Jur.* 1993, I-1885.

259 Zie HvJ C-244/95, *Moskof*, *Jur.* 1997, I-6441. In die zaak weigerde het Hof te vernietigen ondanks de gebrekkige motivering omdat wel aan de inhoudelijke vereisten van retroactiviteit was voldaan.



termen van economische efficiëntie op jurisdictioneel niveau kan de draagwijdte en de rol van het beginsel van het verbod van terugwerkende kracht aantasten.<sup>260</sup>

Heeft de retroactieve toepassing tot doel de belangen van het individu te beschermen, dan rijst er geen probleem in verband met de toelaatbaarheid ervan.<sup>261</sup> Een regeling die een voordeel toekent aan particulieren kan retroactief worden toegepast op voorwaarde dat de gerechtvaardigde verwachtingen van de betrokkenen worden gerespecteerd en zij gelijk worden behandeld.<sup>262</sup>

Besloten kan worden dat Uniebepalingen en nationale bepalingen die Unierecht uitvoeren in beginsel niet retroactief kunnen werken. Een uitzondering op die regel is mogelijk als dit is vereist om een doel van algemeen belang te bereiken én de gerechtvaardigde verwachtingen van de betrokkene(n) naar behoren worden gerespecteerd.<sup>263</sup>

#### 4.6.1.3 Eerbiedigende werking

##### *Overgangsmaatregelen*

De eerbiedigende werking impliceert dus dat in bepaalde gevallen de invoering van nieuwe regelgeving gepaard moet gaan met overgangsregels om de gewekte verwachtingen te beschermen. De Europese instellingen hebben in de regel een grote vrijheid ten aanzien van het bepalen van de datum van inwerkingtreding van hun wetgevende handelingen.<sup>264</sup> De handelaars die daardoor worden benadeeld kunnen zich nog niet op een schending van gerechtvaardigde verwachtingen beroepen.<sup>265</sup> Aan de ene zijde dicteert het economisch beleid dat er veel marktfacto-

260 HERMITTE 1984, 457 en PAPADOPOULOU 1996, 213.

261 HvJ 111/63, Lemmerz-Werke, *Jur.* 1965, 835; HvJ 127/80, Grogan, *Jur.* 1982, 869; HvJ 154/84, FKF, *Jur.* 1985, 3165 en HvJ C-345/88, Butterabsatz Osnabrück-Emsland, *Jur.* 1990, I-159. Zie ook A-G WARNER in HvJ 27/77, Cargill, *Jur.* 1977, 1535.

262 HvJ 224/82, Meiko, *Jur.* 1983, 2539; HvJ C-310/95, Road Air, *Jur.* 1997, I-2229 en Ger. T-7/99, Medici Grimm, *Jur.* 2000, II-2671.

263 Vgl. in het arrest Gereken is aanvaard dat retroactiviteit van een nationale bepaling die Unierecht implementeert, kan worden toegestaan wanneer aan de twee voormelde Unievoorwaarden is voldaan: HvJ C-459/02, Gereken & Procola, *Jur.* 2004, I-7315.

264 HvJ 17/67, Neuman (I), *Jur.* 1967, 571 en HvJ 57/72, Westzucker, *Jur.* 1973, 321.

265 Dit principe geldt zeker met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid dat voortdurend moet worden aangepast aan gewijzigde economische omstandigheden. Bv. HvJ 52/81, Faust, *Jur.* 1982, 3745; HvJ 245/81, Edeka, *Jur.* 1982, 2745; HvJ 278/84, Duitsland v. Commissie, *Jur.* 1987, 1; HvJ 120/86, Mulder, *Jur.* 1988, 2321; HvJ 170/86, Von Deetzen, *Jur.* 1988, 2355; HvJ C-177/90, Kühn, *Jur.* 1992, I-35; HvJ C-258/90 en C-259/90, Pesqueras de Bermeo e.a., *Jur.* 1992, I-2901; HvJ C-63/93, Duff e.a., *Jur.* 1996, I-569; HvJ C-133, C-300 en C-362/93, Crispoltoni e.a., *Jur.* 1994, I-4863; HvJ C-22/94, Irish Farmers Association, *Jur.* 1997, I-1809; HvJ C-315/96, Lopez Export, *Jur.* 1998, I-317; Ger. T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 en T-477/93, O'Dwyer, *Jur.* 1995, II-2071; Ger. T-521/93, Atlanta e.a., *Jur.* 1996, II-1707; Ger. T-243/94, British Steel, *Jur.* 1997, II-1887 en Ger. T-244/94, Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a., *Jur.* 1997, I-1963. Bovenvermeld principe geldt ook in andere domeinen zoals het mededingingsbeleid. Zie bv. Ger. T-31/99, ABB Asea Brown Boveri, *Jur.* 2001, II-1881: het Gerecht



ren zijn die de handelaar moet aanvaarden (inclusief verandering van de marktregelgeving) terwijl aan regelgevende organen de vrijheid moet worden gelaten regelgeving uit te vaardigen om doeltreffend in te spelen op veranderingen in de markt. Aan de andere zijde moet er een zeker niveau van rechtszekerheid zijn zodat handelaars en producenten hun economische activiteit kunnen plannen en zij er op kunnen vertrouwen dat het bestuur niet midden in het spel plots de regels gaat wijzigen. Het vertrouwensbeginsel trekt een lijn tussen enerzijds risico-aanvaarding en anderzijds rechtszekerheid.<sup>266</sup>

Het vertrouwensbeginsel geeft geen recht te worden vrijgesteld van toekomstige veranderingen in regelgeving,<sup>267</sup> maar vereist wel dat aandacht wordt besteed aan de verwachtingen die zijn gewekt bij de rechtsonderhorigen. Dit impliceert dat in bepaalde gevallen slechts nieuwe regelgeving (al dan niet met terugwerkende kracht) kan worden ingevoerd als overgangsbepalingen worden voorzien. Het vertrouwensbeginsel vereist dat wijzigingen in regelgeving en beleid niet te bruusk gebeuren en zonder dat daarvan op voorhand is kennisgegeven (bijvoorbeeld door gemeenschappelijk overleg over de toekomstige houding van de organen).<sup>268</sup> Een gerechtvaardigde verwachting zou met succes kunnen worden opgeworpen als een wijziging is doorgevoerd zonder waarschuwing met onmiddellijke uitwerking en zonder overgangsmaatregelen<sup>269</sup> die de handelaar er toe in staat zouden hebben gesteld verliezen ten gevolge van die plotse wijziging te vermijden.<sup>270</sup> Zo heeft het Hof al lidstaten veroordeeld wegens een plotse en snelle wijziging in de regelgeving met betrekking tot de import van producten omdat het handelaars niet toeliet zich aan te passen aan de wijzigingen.<sup>271</sup>

De problematiek inzake overgangsmaatregelen doet zich vaak voor in de landbouwpolitiek. Monetair compenserende bedragen zijn geïntroduceerd in de landbouwsector in de jaren 1970 met als doel de prijsniveaus van landbouwproducten te compenseren die resulteren uit de verschillen in wisselkoersen voor nationale munten.<sup>272</sup> Wisselkoersen kunnen ertoe leiden dat aan een product een hogere of een lagere prijs wordt toegekend dan zijn werkelijke waarde; door de lidstaten toe te laten compenserende bedragen aan te rekenen op importen en die toe te kennen ten aanzien van exporten tracht de Unie de waarde van producten constant te houden ongeacht de valuta waarin die is uitgedrukt. De monetair com-

---

benadrukte dat de Commissie een beoordelingsvrijheid heeft tot het wijzigen van het niveau van de boetes.

266 BARRETT 2002, 204.

267 HvJ 245/81, Edeka, *Jur.* 1982, 2745; HvJ 424/85 - 425/85, Frico, *Jur.* 1987, 2755 en HvJ C-350/88, Delacre e.a., *Jur.* 1990, I-395.

268 Cf. HvJ 81/72, Commissie v. Raad, *Jur.* 1973, 575 en HvJ 120/86, Mulder, *Jur.* 1988, 2321.

269 Zie HvJ 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533 en Ger. T-472/93, Campo Ebro, *Jur.* 1995, II-421.

270 THOMAS 2000, 55.

271 HvJ 40/82, Commissie v. VK, *Jur.* 1982, 2793 en HvJ 42/82, Commissie v. Frankrijk, *Jur.* 1983, 1013.

272 SNYDER 1985, 111-121.

penserende bedragen worden noodzakelijkerwijze voortdurend aangepast. Het vertrouwensbeginsel is hier vaak aan de orde omdat geregeld de hoogte van de monetair compenserende bedragen wordt gewijzigd tijdens de looptijd van een transactie wat kan leiden tot een financieel nadeel voor de betrokken handelaar. Het Hof toetst dergelijke wijzigingen in de regel aan het vertrouwensbeginsel (en rechtszekerheid) in combinatie met het evenredigheidsbeginsel.<sup>273</sup> Het vertrouwen van de marktdeelnemers op het voortbestaan van een regeling of op het invoeren ervan voor de toekomst zal niet worden gehonoreerd voor zover dat noodzakelijk is om een bepaalde doelstelling te bereiken.<sup>274</sup>

Zo werden in de zaak CNTA<sup>275</sup> monetair compenserende bedragen vastgesteld voor koolzaad en rapzaad en had de betrokkene op basis daarvan exportcontracten gesloten. Vooraleer de export had plaatsgevonden, schafte de Commissie de compenserende bedragen voor die sector af. De eiser wierp een gerechtvaardigde verwachting op met betrekking tot de voortzetting van de compenserende bedragen voor leveringen die in voortgang waren en de verwachting dat geleden verlies zou worden gecompenseerd. Het Hof erkende dat er een gerechtvaardigde verwachting bestond dat er geen onvoorziene wijzigingen zouden plaatsvinden die de handelaar opnieuw zouden blootstellen aan het wisselkoersrisico en aanzienlijke verliezen doen lijden. In afwezigheid van een doorslaggevend algemeen belang had de Commissie overgangsmaatregelen moeten aannemen ter bescherming van de betrokkene.<sup>276</sup> Het Hof verwoordde het als volgt: ‘Dat niettemin de toepassing van de compenserende bedragen in de praktijk het koersrisico wegneemt (...); Dat in deze omstandigheden een handelaar terecht erop mag vertrouwen dat met betrekking tot onherroepelijk aangegane transacties – daar hij, tegen waarborgstelling, uitvoercertificaten met prefixatie van het restitutiebedrag heeft gekregen – geen onvoorzienbare wijzigingen zullen optreden die, door hem opnieuw het risico voor koerswijzigingen op te leggen, hem op onvermijdelijke verliezen te staan zouden komen; Dat de gemeenschap derhalve aansprakelijk is indien, onder afwezigheid van een beslissend algemeen belang in tegengestelde zin, de Commissie met onmiddellijk effect en zonder waarschuwing de compenserende bedragen voor een bepaalde sector intrekt zonder overgangsmaatregelen te nemen, welke een handelaar

273 Cf. HvJ 152/80, Debayer, *Jur.* 1981, 1291 en HvJ 338/85, Pardini, *Jur.* 1988, 2041.

274 Europese maatregelen waarbij financiële lasten worden opgelegd aan de marktdeelnemers zijn slechts rechtmatig wanneer zij geschikt en noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling nagestreefd worden. Er is een duidelijke verwevenheid tussen het evenredigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. De Europese wetgever beschikt overigens over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij ingewikkelde economische situaties. Zie bv. ook DE MOOR-VAN VUGT 1995, 179-181, 211-253 en 265-266.

275 HvJ 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533.

276 Het Hof benadrukte in daaropvolgende arresten opnieuw de noodzaak van het nemen van overgangsmaatregelen: bv. HvJ 97/76, Merkur, *Jur.* 1977, 1063 en HvJ 127/80, Grogan, *Jur.* 1982, 869.

althans de mogelijkheid zouden verschaffen hetzij het verlies te ontgaan dat hem zou worden toegebracht bij de tenuitvoerlegging van uitvoercontracten waarvan het bestaan en de onherroepelijkheid vastliggen door de prefixatie van de restituties, hetzij voor dit verlies schadeloos te worden gesteld;' (r.o. 41-43)

*In casu* had de Commissie dus de gerechtvaardigde verwachtingen geschonden door geen overgangsmaatregelen te voorzien terwijl de afwezigheid ervan niet door een algemeen belang kon worden gerechtvaardigd.

### *Voorzienbaar*

Is de invoering van nieuwe regelgeving te voorzien dan zijn echter geen overgangsmaatregelen vereist.<sup>277</sup> De wijziging van bestaande regels is pas onvoorzienbaar als dit compleet onverwacht is gebeurd.<sup>278</sup> De voorzienbaarheid van een situatie hangt af van verschillende elementen:<sup>279</sup> de specifieke omstandigheden van de zaak, het bestaan van een voorafgaande waarschuwing,<sup>280</sup> de vraag of een redelijke handelaar de verandering in het recht kon hebben voorzien, de vaststelling dat de context aan regelmatige wijzigingen onderhevig is,<sup>281</sup> de vraag of de betrokkenen voldoende tijd hebben gekregen om hun gedrag aan de nieuwe regels aan te passen, enz.<sup>282</sup> Echter, in domeinen waar de marktomstandigheden voortdurend wijzigen, kan een ondernemer er in beginsel niet op vertrouwen dat de regels die vandaag gelden morgen ook nog dezelfde zijn<sup>283</sup> en wordt de voorafgaande waarschuwing verondersteld.<sup>284</sup>

In de zaak Duff<sup>285</sup> bijvoorbeeld werd ervan uitgegaan dat de melkboeren de mogelijkheid van ongunstige markttrends en de noodzaak van Europese instellingen

---

277 Bv. HvJ 304/86 en 185/87, Enital, *Jur.* 1990, I-2939 en HvJ 246/87, Continentale Produkten-Gesellschaft, *Jur.* 1989, 1151.

278 Zie concl. A-G MAYRAS in HvJ 44 - 51/77, Union Malt, *Jur.* 1978, 57. Zie ook bijvoorbeeld HvJ 126/76, Dietz, *Jur.* 1977, 2431.

279 Zie bv. ook TRIDIMAS 2005, 265-266.

280 Zie bv. HvJ 152/88, Sofrimport, *Jur.* 1990, I-2477.

281 Cf. HvJ C-13 en C-16/92, Driessen e.a., *Jur.* 1993, I-4751 en Ger. T-489/93, Unifruit Hellas, *Jur.* 1994, II-1201.

282 HvJ 258/80, Rumi, *Jur.* 1982, 487.

283 HvJ 169/73, Compagnie Continentale France, *Jur.* 1975, 117; HvJ 84/78, Tomadini, *Jur.* 1979, 1801; HvJ 230/78, Eridania, *Jur.* 1979, 2749 en HvJ C-104/97 P, Atlanta, *Jur.* 1999, I-6983.

284 Zie HvJ C-37 en C-38/02, Di Lenardo Adriano en Dilexport, *Jur.* 2004, I-6911 en Ger. T-472/93, Campo Ebro, *Jur.* 1995, II-421.

285 Duff e.a. hadden zware investeringen gedaan in de verwachting dat ze in het licht van een om te zetten richtlijn een speciaal productiequota zouden opgelegd krijgen. Ze kregen echter een quota op basis van de melkproductie voorafgaand aan die investeringen zodat ze na de zware investeringen te hebben gedaan geen afzetmarkt hadden voor de verkoop van hun toegenomen melkproductie. Duff e.a. dienden echter het risico zelf te dragen. Zie HvJ 63/93, Duff e.a., *Jur.* 1996, I-569.

om daarop te reageren, hadden moeten voorzien.<sup>286</sup> Zelfs al bestond een rechtssituatie gedurende verschillende jaren dan kan dit geen vertrouwen wekken dat die situatie niet zou worden gewijzigd.<sup>287</sup>

*Supra* (zie 4.4.3.1) werd er reeds op gewezen dat de ondernemers voortdurend de marktontwikkelingen moeten volgen door vakbladen te lezen, zich te informeren bij de bevoegde instanties en de verrichtingen van de regelgevende organen in het oog te houden (bijvoorbeeld commissievoorstellen van wetgeving, commissiemededelingen in het officieel publicatieblad,<sup>288</sup> ter beschikking van het publiek gestelde correspondentie tussen professionele lichamen en de EU-organen<sup>289</sup>).<sup>290</sup>

#### *Algemeen belang*

Overgangsmaatregelen zijn evenmin verplicht wanneer zij ieder nuttig effect aan de nieuwe regeling zouden ontnemen met andere woorden als het algemene belang zich daar tegen verzet. Wanneer het niet nemen van overgangsmaatregelen zijn rechtvaardiging vindt in het bereiken van het doel van een Europese maatregel kan dus geen gerechtvaardigde verwachting worden gehonoreerd.

In de zaak Dürbeck<sup>291</sup> primeerde het algemene belang op de verwachting van de eiser. De eiser had contracten gesloten inzake de import van Chileense appels en was reeds in het proces van transport. De Commissie schorste echter tijdelijk alle import van zulke appels in de Unie. De achterliggende ratio van de maatregel was dat de import van die appels de sector serieus verstoorde en de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in gevaar dreigde te brengen. De eiser voerde aan dat zijn verwachtingen waren geschonden omdat de Commissie geen overgangsmaatregelen had genomen en dus geen rekening had gehouden met handelaars wiens goederen reeds in transit waren. Het Hof stelde dat het nemen van overgangsmaatregelen die de reeds aangegane contracten van het verbod zouden vrijstellen, ‘aan de vrijwaringsmaatregel in de praktijk ieder effect [zouden] hebben ontnomen, immers de communautaire markt voor tafelappelen zou zijn geopend voor een importvolume dat die markt in gevaar kon brengen’ (r.o. 50). Overgangsmaatregelen zouden het bereiken van het doel van de tijdelijke schorsing van de import hebben ondermijnd en er waren ook geen alternatieven om het doel te

286 Zie ook HvJ 63 en 147/84, Finsider, *Jur.* 1985, 2857 en HvJ 196/88, Cornée e.a., *Jur.* 1989, 2309.

287 HvJ C-13 en 16/92, Driessen, *Jur.* 1993, I-4751; HvJ C-64/95, Konservenfabrik Lubella, *Jur.* 1996, I-5105 en HvJ C-375/96, Zaninotto, *Jur.* 1998, II-6629.

288 HvJ 84/81, Staple Dairy Products, *Jur.* 1982, 1763; HvJ C-22/94, Irish Farmers Association, *Jur.* 1997, I-1809 en HvJ C-110/97, Nederland v. Raad, *Jur.* 2001, I-8763.

289 HvJ C-13 en C-16/92, Driessen, *Jur.* 1993, I-4751.

290 HvJ 95-98/74, CAC, *Jur.* 1975, 1615; HvJ 78/77, Lührs, *Jur.* 1978, 169; HvJ 146/77, British Beef, *Jur.* 1978, 1347 en HvJ C-174/89, Hoche, *Jur.* 1990, I-2681.

291 HvJ 112/80, Dürbeck, *Jur.* 1981, 1095.

bereiken zodat geen gerechtvaardigde verwachting kon worden gehonoreerd.<sup>292</sup> Het Hof combineerde het evenredigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel en stelde dat een beroep op het vertrouwensbeginsel niet kon worden gehonoreerd als de economische situatie zodanig is dat er een noodzaak bestaat maatregelen te nemen die onmiddellijk ingaan. Een dergelijke situatie is aan de orde als er een groot risico bestaat van een ernstige verstoring van de gemeenschappelijke marktordening – *in casu* van fruit – die het verwezenlijken van de doelstellingen van het landbouwbeleid in gevaar kan brengen.<sup>293</sup>

In de zaak Hans Spitta<sup>294</sup> verwierp het Hof van Justitie het argument van schending van gerechtvaardigde verwachtingen omdat in de betrokken omstandigheden ‘(...) de invoering van een overgangsperiode de handelaars vermoedelijk ertoe [zou] hebben aangezet om, voordat de compenserende bedragen daadwerkelijk van kracht werden, aanzienlijke hoeveelheden ‘gekruid’ vlees te importeren, waardoor de maatregel van de commissie aan doeltreffendheid zou hebben ingeboet.’

In de zaak Tomadini<sup>295</sup> bepaalde het Hof: ‘Wanneer de gemeenschapsinstellingen, ten einde rekening te houden met individuele situaties, een bijzondere regeling hebben vastgesteld om de handelaren in staat te stellen zich met betrekking tot definitief overeengekomen transacties door zekere, jegens de overheid aanvaarde verplichtingen in te dekken tegen de gevolgen van de noodzakelijkerwijze veelvuldige wijzigingen van de toepassingsmodaliteiten van een economische regeling zoals die van de gemeenschappelijke ordening der landbouwmarkten, dan is het hun ingevolge het beginsel van bescherming van gerechtvaardigd vertrouwen niet toegestaan die regeling te wijzigen zonder overgangsmaatregelen vast te stellen, wanneer tenminste een dwingend algemeen belang zich niet tegen de vaststelling van dergelijke maatregelen verzet.’ (r.o. 20) In de zaak Tomadini herhaalde het Hof dat het vertrouwensbeginsel evenwel niet kan verhinderen dat nieuwe regels worden toegepast op de toekomstige gevolgen van situaties die zijn ontstaan onder de vroegere regelgeving, zeker in een domein als dat van de gemeenschappelijke marktordeningen die een voortdurende adaptatie mogelijk moeten maken afhankelijk van de wijzigingen van de economische situatie in de diverse landbouwsectoren.

De zaak Driessen<sup>296</sup> betrof een sloopregeling voor binnenschepen waarbij voor een gesloopt schip een premie kon worden verkregen op voorwaarde dat de begunstigde niet binnen de vijf jaar een nieuw schip in bedrijf zou nemen. Ten behoeve van diegenen die bij de inwerkingtreding van de verordening een nieuw schip in bestelling hadden, werd een overgangstermijn van zes maanden gegeven. In eerdere verordeningen was een langere overgangstermijn voorzien en op grond daarvan werd de verordening aangevochten door onder meer een beroep op het vertrouwensbeginsel. Het Hof verwierp een beroep op dat beginsel omdat een

---

292 Zie ook HvJ 78/77, Lühns, *Jur.* 1977, 169.

293 Zie ook HvJ 52/81, Faust, *Jur.* 1982, 3745.

294 HvJ 127/78, Hans Spitta e.a., *Jur.* 1979, 171.

295 HvJ 84/78, Tomadini, *Jur.* 1979, 1801.

296 HvJ C-13-16/92, Driessen e.a., *Jur.* 1993, I-4751.

commissievoorstel van regelgeving geen gerechtvaardigde verwachting kon wekken en omdat een professioneel moest hebben geweten dat het voorstel van de Commissie niet adequaat was om de overcapaciteit te reduceren. Daarenboven redeneerde het Hof in het kader van het proportionaliteitsbeginsel dat de eerste verordeningen – zoals de sloopregeling – geschikt waren om de doelstelling te bereiken met name om nieuwe investeringen in een door structurele overcapaciteit gekenmerkte sector te beperken. Ten tweede gingen de voorwaarden voor toepasselijkheid van de overgangsregeling niet verder dan noodzakelijk om het nagestreefde doel te bereiken. De termijn moest noodzakelijkerwijze korter zijn om te vermijden dat het bereiken van de hogere doelstelling – met name het beperken van de overcapaciteit – niet zou worden bereikt.<sup>297</sup>

In de zaak Dieckmann concludeerde het Hof dat de afwezigheid van overgangsmaatregelen in de beslissing betreffende het verbod van import van visproducten uit Kazachstan geen schending van gerechtvaardigde verwachtingen inhield aangezien er een zwaarder wegend algemeen belang was ter bescherming van de gezondheid van consumenten van de Unie.<sup>298</sup> In de zaak Affish<sup>299</sup> stelde het Hof eveneens dat zelfs al had de Unie een situatie gecreëerd die een gerechtvaardigde verwachting opwekte, wat twijfelachtig was, de gezondheid van de EU-consumenten primeerde. Het betrof een commissiebeslissing waarbij een verbod van import werd opgelegd van visserijproducten uit Japan om hygiënische redenen zonder dat overgangsmaatregelen waren voorzien voor producten die al verzonden waren naar de Unie.

In bepaalde gevallen kan secundaire regelgeving zelf een specifieke plicht opleggen aan de Commissie om met bestaande contracten en goederen in transit rekening te houden. Een gerechtvaardigde verwachting kan dus gefundeerd zijn op regelgeving waarin is bepaald dat een Europese instelling met een specifiek gedefinieerd belang rekening moet houden.<sup>300</sup>

Dat een vertrouwen kan zijn gewekt door een duidelijke indicatie gegeven in een algemene maatregel illustreert de zaak Sofrimport Sarl.<sup>301</sup> Verordening 2707/72<sup>302</sup> gaf de Commissie de bevoegdheid beschermende maatregelen te nemen met betrekking tot de import van bepaalde goederen. De verordening bevatte evenwel een bepaling die stipuleert dat rekening moest worden gehouden met de speciale positie van

297 Aldus ook DE MOOR-VAN VUGT 1995, 137.

298 Ger. T-155/99, Dieckmann e.a., *Jur.* 2001, II-3143.

299 HvJ C-183/95, Affish, *Jur.* 1997, I-4315.

300 HvJ C-51/95 P, Unifruit Hellas, *Jur.* 1997, I-727; Ger. T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 en T-477/93, O'Dwyer e.a., *Jur.* 1995, II-2071 en Ger. T-489/93, Unifruit Hellas, *Jur.* 1994, II-1201.

301 HvJ C-152/88, Sofrimport, *Jur.* 1990, I-2477.

302 Verordening (EEG) nr. 2707/72 van de Raad van 19 december 1992 houdende omschrijving van de wijze van toepassing van vrijwaringsmaatregelen in de sector groenten en fruit, *Pb. L.* 28 december 1972, afl. 291, 3-5.

goederen in transit opdat die niet te erg benadeeld zouden worden ten gevolge van die beschermende maatregelen. In 1988 nam de Commissie beschermende maatregelen onder Verordening 2707/72 en schorste alle vergunningen van import van appels uit Chili. De verordening van de Commissie die de schorsing effectueerde, bevatte echter geen specifieke bepaling voor goederen in transit. Verzoeker die in het bezit was van zo'n vergunning en wiens goederen reeds in transit waren wanneer de schorsingsmaatregelen werden aangenomen, bracht de zaak voor het Hof van Justitie met de vraag de commissiebeschikking te vernietigen. Het Hof vernietigde de beschermende maatregel op grond van schending van gerechtvaardigde verwachtingen wegens het feit dat er geen speciale bepaling was gemaakt voor goederen die in transit waren en dus geen rekening was gehouden met diegenen die goederen in transit hadden. Er was geen doorslaggevend algemeen belang dat dit rechtvaardigde en er was geen waarschuwing gegeven. Daarenboven werden de gerechtvaardigde verwachtingen op voldoende ernstige wijze geschonden (voldoende gekwalificeerde schending) om de Unie aansprakelijk te stellen.<sup>303</sup>

Niet alleen de invoering van nieuwe regels of de wijziging van bestaande regels kunnen een overgangsregeling vereisen, ook de opheffing (het ongedaan maken naar de toekomst) van een regeling kan het vertrouwensbeginsel schenden wanneer geen overgangsregeling wordt getroffen.

De zaak Grogan<sup>304</sup> betraf de opheffing van een wettige algemene regeling waardoor het pensioen van het personeel met vijftig percent werd gereduceerd. Hoewel een algemene regeling niet onophefbaar is, vond het Hof op grond van het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen dat de inkorting niet kon worden geïmplementeerd zonder een overgangsperiode van meer dan tien maanden.

#### 4.6.2 Intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen

Een tweede toepassingsgeval van het vertrouwensbeginsel is de leer van de intrekking en opheffing van individuele besluiten of beschikkingen. In het Unierecht heeft de Europese rechter strikte regels ontwikkeld met betrekking tot de intrekking (voor het verleden) en opheffing (voor de toekomst) van besluiten die voordelen of rechten toekennen. De Europese wetgever heeft geen algemene regeling voor deze problematiek uitgevaardigd. Bijgevolg zijn het de Europese rechters die hieromtrent beginselen in hun rechtspraak hebben uitgewerkt. Vooraf worden de aspecten die van belang zijn voor de toepassing van de leer betreffende de intrekking en opheffing van handelingen van de Unie-instellingen aangehaald.

---

303 HvJ C-152/88, Sofrimport, *Jur.* 1990, I-2477. Zie ook HvJ C-51/95 P, Unifruit Hellas, *Jur.* 1997, I-727.

304 HvJ 127/80, Grogan, *Jur.* 1982, 869.



#### 4.6.2.1 Algemeen

De intrekking van een bestuursbeslissing betekent dat de betrokken beslissing retroactief uit de rechtsorde moet worden genomen. De opheffing impliceert dat de rechtsgevolgen voor het verleden wel blijven bestaan maar dat de beslissing voor de toekomst wordt tenietgedaan.<sup>305</sup> In beginsel is uitsluitend het orgaan dat de beslissing heeft genomen, bevoegd tot intrekking of opheffing tenzij die bevoegdheid expliciet is voorbehouden aan een ander orgaan.<sup>306</sup>

Bij de intrekkingssleer spelen twee aspecten een rol namelijk de begunstige aard en de wettigheid van een beslissing. Het regime van de intrekking en opheffing verschilt naargelang de al dan niet wettige aard van de handeling (zie 4.6.2.2 en 4.6.2.3). De onwettigheid van een beschikking of een besluit creëert een spanningsveld tussen legaliteit en vertrouwen. Het legaliteitsbeginsel vereist dat de overheid slechts kan handelen als zij daartoe de bevoegdheid heeft gekregen door de regelgever (in primaire of secundaire regelgeving) en binnen de door wet gestelde beperkingen. Het algemene belang vereist dat een beslissing die is genomen in strijd met die bevoegdheid ongedaan wordt gemaakt. Het honoreren van vertrouwen gewekt op grond van onwettige beschikkingen zou derden kunnen schaden en zou de overheid ertoe kunnen brengen haar macht uit te breiden zonder wettige rechtsgrond. Daartegenover staat het individuele belang. Als een onwettige beslissing nooit rechtsgevolgen kan hebben en op elk ogenblik kan worden ingetrokken, kan dit zwaarwegende gevolgen hebben voor diegene die op de beslissing heeft vertrouwd. Het is – gelet op de complexiteit van het bestuursrecht – niet steeds vanzelfsprekend dat de rechtsonderhorige weet dat een bepaalde beslissing onwettig is. Het totale gebrek aan bescherming van gewekt vertrouwen op grond van een onwettige beschikking zou het vertrouwen van de burgers in de overheid kunnen ondermijnen en zou ook aanzienlijke gevolgen kunnen teweegbrengen voor particulieren. Om die redenen moeten alle betrokken belangen worden afgewogen en voor zover mogelijk worden beschermd (zie 4.6.2.2).<sup>307</sup>

Een tweede belangrijk aspect is dat de regels inzake de intrekking en opheffing van toepassing zijn op handelingen die subjectieve rechten of soortgelijke voordelen toekennen, met andere woorden van begunstige aard zijn.<sup>308</sup> Het begrip begunstige beslissing is relatief; de gevolgen van een beslissing moeten worden vastgesteld in het licht van hoe het bestuur vervolgens handelt.<sup>309</sup> Het intrekkingverbod geldt bijvoorbeeld als een eerdere begunstige beslissing wordt vervangen door een ongunstige beslissing.

305 Zie bv. CRAIG 2006, 623 en 626.

306 Zie bv. Ger. T-251/00, Lagardère e.a., *Jur.* 2002, II-4825.

307 CRAIG 2006, 621-622.

308 Zie bv. HvJ 159/82, Verli-Wallace, *Jur.* 1983, 2711 en Ger. T-123/89, Chomel, *Jur.* 1990, II-131.

309 SCHONBERG 2000b, 74.



Het Hof stelde in de zaak Alpha Steel dat een commissiebeschikking waarin een productiequotum ten aanzien van een staalbedrijf werd opgelegd niet na een aantal weken kon worden ingetrokken en vervangen door een kleiner quotum omdat de toekenning van een initieel quotum in vergelijking met de tweede toekenning van een quotum een voordeel had toegekend.<sup>310</sup>

Uit de formulering in de zaak Lagardère dat een ‘begunstigende beslissing’ niet alleen rechten maar ook gelijkaardige voordelen kan bevatten, kan worden afgeleid dat de rechters niet geneigd zijn de toepassing van de rechtsbescherming te beperken tot rechten *sensu stricto*.<sup>311</sup>

In de zaak Lagardère stelde het Gerecht in het bijzonder dat een eerdere beslissing de verzoekers subjectieve rechten had toegekend en dat de zaak daarom viel onder het beginsel dat retroactieve intrekking van een wettige maatregel die ‘individuele rechten’ of ‘soortgelijke voordelen’ toekende aan particulieren strijdig was met de algemene beginselen van Europees recht.<sup>312</sup> Die verschillende formuleringen komen op hetzelfde neer.

De Unierechters hebben een relatief ruime visie ten aanzien van wat een gelijkaardig voordeel kan zijn.<sup>313</sup>

De begunstigende aard van een beslissing moet worden vastgesteld vanuit het gezichtspunt van de geadresseerde; als de beslissing niet begunstigend is voor de geadresseerde maar voor derden, dan raakt of creëert de beslissing geen rechten en kan de besluitnemer de beslissing herbekijken in het voordeel van de geadresseerde.

In de zaak Kraft besliste het Gerecht dat de Commissie die een boete had opgelegd wegens schending van de mededingingsbepalingen de beslissing kon intrekken daar die belastend was voor het betrokken individu. Het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen of verkregen rechten kan niet succesvol worden ingeroepen tegen de intrekking van de boete die ongunstig was voor het betrokken individu maar indirect gunstig voor de concurrenten van Kraft.<sup>314</sup> SCHONBERG oppert dat er situaties zijn waar bepaalde derde partijen in die mate direct geraakt zijn dat het bestuur niet vrij zou mogen zijn de beslissing te herroepen op grond dat de beslissing niet begunstigend was voor de geadresseerde.<sup>315</sup>

---

310 HvJ 14/81, Alpha Steel, *Jur.* 1982, 749. Zie ook HvJ 108/63 R, Merlini, *Jur.* 1965, 1 en HvJ 2/70, Riva, *Jur.* 1971, 97.

311 CRAIG 2006, 616.

312 Ger. T-251/00, Lagardère e.a., *Jur.* 2002, II-4825.

313 Bv. toekenning van een productiequotum. Zie HvJ 14/81, Alpha Steel, *Jur.* 1982, 749.

314 Ger. T-227/95, Kraft, *Jur.* 1997, II-1185.

315 SCHONBERG 2000b, 74.

Nu duidelijk is dat de intrekkingstheorie toepasselijk is op beschikkingen die rechten of voordelen toekennen, worden hieronder de regels betreffende de intrekking nader bekeken met als indelingscriterium de al dan niet wettige aard van een beschikking.

#### 4.6.2.2 Intrekking van bestuursbeslissingen

Wettige bestuursbeslissingen die rechten of voordelen toekennen, kunnen – behoudens de hierna vermelde uitzonderingen – niet worden ingetrokken.<sup>316</sup>

De zaak Verli-Wallace<sup>317</sup> handelde over een toelating om deel te nemen aan een vergelijkend examen tot tewerkstelling bij de Europese Commissie. Die toelating werd ingetrokken door de jury van vergelijkend onderzoek omdat was gebleken dat de betrokkene haar studies in de rechten nog niet had afgemaakt. Het Hof van Justitie oordeelde echter dat de toelating tot het examen wettig was en de betrokkene op grond daarvan een subjectief recht had verkregen om aan de examens deel te nemen (ongeacht het feit dat zij haar einddiploma nog niet had gehaald). Het Hof stelde in het bijzonder dat de intrekking met terugwerkende kracht van een rechtsgeldige handeling – waarbij subjectieve rechten of soortgelijke voordelen zijn toegekend – in strijd is met de algemene beginselen van het recht.<sup>318</sup>

Onwettige begunstigende beslissingen kunnen worden ingetrokken onder drie voorwaarden: ten eerste moet de intrekking gebeuren binnen een redelijke termijn, ten tweede moeten de gerechtvaardigde verwachtingen van de betrokkene worden gerespecteerd en ten derde moet het algemene belang zwaarder wegen dan het individuele belang van de begunstigde op behoud van de situatie.<sup>319</sup> De onwettigheid moet worden bewezen door de Unie-instelling.<sup>320</sup>

#### *Redelijke termijn*

Het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel vereisen dat de intrekking van een onwettige beschikking door de overheid gebeurt binnen een redelijke termijn.<sup>321</sup> Van belang is dus de tijd die is verstreken tussen de beslissing en de intrekking ervan. Wat een redelijke termijn is, is in de rechtspraak niet expliciet bepaald. De lengte van die periode moet worden beoordeeld in het licht van: (a) hoe moeilijk het was voor de Unie-instelling en de betrokken persoon om te ontdekken dat de beslissing onwettig was, (b) hoe snel de betrokken persoon

316 HvJ 42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103.

317 HvJ 159/82, Verli-Wallace, *Jur.* 1983, 2711.

318 Dit is bv. bevestigd in Ger. T-123/89, Chomel, *Jur.* 1990, II-131.

319 Zie bv. ook CRAIG 2006, 624 en SCHONBERG 2000b, 96-101.

320 Bv. Ger. T-197/99, Gooch, *Jur.* 2000, I-A-271, II-1247 en Ger. T-251/00, Lagardère e.a., *Jur.* 2002, II-4825.

321 HvJ C-508/03, Commissie v. VK, *Jur.* 2006, I-3969 en Ger. T-376/05 en T-383/05, TEA-CEGOS e.a., *Jur.* 2006, II-205.

was gewaarschuwd dat de instelling de beslissing zou intrekken en (c) de aard van de geschonden wetgevende bepaling. Die criteria zijn zelden expliciet in de rechtspraak uiteengezet en het kan dus in verschillende richtingen gaan.<sup>322</sup> Wat redelijk is kan niet op objectieve gronden worden vastgesteld maar hangt af van de concrete omstandigheden. Een paar weken is in de rechtspraak als redelijk aanvaard.<sup>323</sup>

De termijn kan vrij lang zijn en toch redelijk als alle criteria in het voordeel zijn van de instellingen.

In de zaak *Conorzio Cooperative d'Abruzzo*<sup>324</sup> werd de terugvordering van een subsidie na twee en een half jaar onredelijk beschouwd want alle criteria waren in het voordeel van de verzoeker. De Commissie kon de fout gemakkelijk hebben ontdekt in tegenstelling tot de subsidieaanvrager en bovendien was er geen algemene vooronderstelling dat subsidies op dezelfde wijze aan herziening onderworpen waren als belastingregels. De redelijkheid van een termijn is onlosmakelijk verbonden met een afweging van gerechtvaardigde verwachtingen en legaliteit.<sup>325</sup> In de zaak *De Compte*<sup>326</sup> (*infra*) werd een vertraging van twee maanden en vijftientig dagen als onredelijk beschouwd. *In casu* waren er sterke argumenten ten gunste van de verzoeker, zwakke legaliteitsargumenten en er waren geen derde partijen die schade konden lijden zodat het Hof de periode die als redelijk zou worden beschouwd serieus inkortte.<sup>327</sup>

#### *Gerechtvaardigde verwachtingen*

Het recht van de Unie-instelling een onwettige beschikking in te trekken binnen een redelijke termijn wordt beperkt door de gerechtvaardigde verwachtingen van de begunstigde ten aanzien van de wettigheid van die beschikking.<sup>328</sup> Is geen rekening gehouden met het feit dat de belanghebbende van de wettigheid van de beschikking is uitgegaan, dan kan de Europese rechter de intrekking nietig verklaren wegens schending van de beginselen van rechtszekerheid en/of vertrouwen.<sup>329</sup>

---

322 SCHONBERG 2000a, 292-293.

323 Ger. T-336/94, *Efisol*, *Jur.* 1996, II-1343.

324 HvJ 15/85, *Conorzio Cooperative d'Abruzzo*, *Jur.* 1987, 1005.

325 Bv. HvJ 111/63, *Lemmerz-Werke*, *Jur.* 1965, 835. Aldus ook CRAIG 2006, 624 en ORTLEP 2007, 230.

326 HvJ C-90/95 P, *De Compte*, *Jur.* 1997, I-1999.

327 Vgl. HvJ C-248/89, *Cargill*, *Jur.* 1991, I-2987: intrekking onwettige verordening waaraan evidente fout kleefte binnen minder dan drie maanden nadat uit een arrest van het Hof van Justitie de noodzaak van die intrekking is gebleken, is binnen redelijke termijn gebeurd. Zie bv. CRAIG 2006, 67.

328 Zie bv. HvJ C-508/03, *Commissie v. VK*, *Jur.* 2006, I-3669 en Ger. T-376/05 en T-383/05, *TEA-CEGOS e.a.*, *Jur.* 2006, II-205. Volgens ORTLEP kan hierin het dispositievereiste worden herkend: ORTLEP 2007, 229.

329 Zie bv. HvJ 14/61, *Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken*, *Jur.* 1962, 485; HvJ 111/63, *Lemmerz-Werke*, *Jur.* 1965, 835; HvJ 14/81, *Alpha Steel*, *Jur.* 1982,

De begunstigde van de beslissing moet een gerechtvaardigde verwachting hebben gehad dat de beslissing definitief was. Alleen in dat geval kan de retroactieve intrekking worden verhinderd. De vraag is of de betrokkene – beschikkend over een algemene kennis en ervaring – redelijkerwijs kon hebben verwacht dat de beslissing de zaak finaal regelde.<sup>330</sup> Schendingen van gerechtvaardigde verwachtingen zullen makkelijker worden aanvaard als het moeilijk te achterhalen is dat een beslissing onwettig was dan wanneer het duidelijk is dat de beslissing een specifieke wettelijke bepaling of een algemeen beginsel schendt.<sup>331</sup> De begunstigde moet te goeder trouw zijn.

In de voormelde zaak *Consortio Cooperative d'Abruzzo*<sup>332</sup> had de Commissie het Consortio geïnformeerd dat een subsidie van vier in plaats van drie biljoen lire was toegekend. Twee en een half jaar later kon het verschil niet meer worden teruggevraagd daar de Commissie die fout in een paar dagen kon hebben ontdekt en daarenboven de steunontvanger niet kon weten dat de fout was gemaakt.

Het gedrag van de steunontvanger is van belang; zelfs al kan een persoon redelijkerwijs verwachten dat een beslissing finaal was, kan zijn gedrag onthullen dat hij in feite niet zo'n verwachting had. De betrokkene kan geen gerechtvaardigde verwachtingen aantonen die voortvloeien uit de initiële onwettige maatregel als hij zelf schuld heeft aan de onwettigheid.

In de zaak *Conserve Italia* stelde het Hof dat gerechtvaardigde verwachtingen zich tegen de intrekking kunnen verzetten bijvoorbeeld wanneer de betrokkene niet heeft bijgedragen tot de onwettigheid.<sup>333</sup>

Andersom kon de intrekking wel plaatsvinden wanneer de illegaliteit te wijten was aan de geadresseerde van de beslissing. Wordt een beslissing aangevochten bij de rechter, dan blijft die beslissing onzeker en kan die worden ingetrokken gedurende de ganse periode dat de beslissing aanhangig is bij de rechter.<sup>334</sup>

De beslissing tot intrekking van een beschikking veronderstelt een afweging van belangen.

749; HvJ 15/85, *Consortio Cooperative d'Abruzzo*, *Jur.* 1987, 1005; HvJ C-90/95 P, *De Compte*, *Jur.* 1997, I-1999 en Ger. T-197/99, *Gooch*, *Jur.* 2000, I-A-271, II-1247.

330 Cf. HvJ 74/74, *CNTA*, *Jur.* 1975, 533: het Hof verwijst naar het begrip 'voorzichtige handelaar'. Aldus ook *SHARPSTON* 1990b, 103.

331 HvJ 112/77, *Töpfer*, *Jur.* 1978, 1019. Zie ook concl. A-G LAGRANGE in HvJ 14/61, *Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken*, *Jur.* 1962, 485 die het Duitse recht citeert.

332 HvJ 15/85, *Consortio Cooperative d'Abruzzo*, *Jur.* 1987, 1005.

333 HvJ C-500/99 P, *Conserve Italia*, *Jur.* 2002, I-867. Aldus ook *CRAIG* 2006, 625.

334 HvJ 14/81, *Alpha Steel*, *Jur.* 1982, 749.

De zaken SNUPAT en Hoogovens – die betrekking hadden op een vereveningsinstelling bestemd om de bevoorrading met schroot te verzekeren en die enerzijds een belasting van ‘aankoopsschroot’ en anderzijds een vrijstelling van ‘eigen omloopsschroot’ omvat – hebben vooral bijgedragen tot de rechtsontwikkeling op dit gebied.<sup>335</sup> In de zaak SNUPAT vestigde de vereveningsinstelling (*metal scrap equalization schema*) een heffing op metaalafval met uitzondering van afval resulterend uit de eigen productie van de onderneming. Eén van SNUPAT’s concurrenten ontving afval van een onderneming binnen zijn eigen ondernemingsgroep en de Commissie besloot dat dit eigen productie was. Wanneer SNUPAT geen gelijkaardige uitzondering kreeg voor afval ontvangen van de wagenfabrikant Renault vroeg het de Commissie om de uitzondering van Hoogovens in te trekken. De Commissie deed dit echter niet en SNUPAT richtte zich tot het Hof. Het Hof vond de uitzondering onwettig en vervolgens rees de vraag of die uitzondering moest worden ingetrokken. Het Hof stelde dat het beginsel van legaliteit moest worden gecombineerd met rechtszekerheid; welk beginsel moet prevaleren in een concrete zaak hangt af van een afweging van het algemene belang en de privé-belangen in kwestie. Enerzijds is er de goede trouw en het vertrouwen van de begunstigde en anderzijds zijn er de belangen van de Europese Unie. De Commissie trok daarop volgend de uitzondering van Hoogovens in. Toen dit vervolgens werd aangevochten door Hoogovens gaf het Hof de Commissie gelijk. Het Hof stelde dat de intrekking beperkt moet zijn tot situaties waar de opheffing zonder gevolg is. Bij de belangenafweging die beslissend is voor de keuze tussen de intrekking van een onwettige beschikking en de opheffing ervan, moet met de concrete situatie van de belanghebbenden rekening worden gehouden. Het feit dat de betrokkene de beschikking niet heeft uitgelokt door het verschaffen van onjuiste of onvolledige inlichtingen is één van de in aanmerking te nemen criteria maar sluit de intrekking daardoor niet van rechtswege uit (r.o. II, 3-8). *In casu* zou niets bereikt zijn met de opheffing zodat de intrekking daarom gewettigd was.

Beslissingen verkregen op grond van fraude of bedrog creëren geen gerechtvaardigde verwachtingen.<sup>336</sup> Fraude is het opzettelijk niet informeren van de Commissie van bijvoorbeeld een wijziging in omstandigheden. Het verschaffen van onvolledige of onjuiste informatie is echter niet steeds opzettelijk maar wordt in het arrest SNUPAT met fraude gelijkgesteld. Volgens SCHONBERG gaat de stelling van het Hof in SNUPAT te ver tot het verzekeren van een adequate bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen; als er geen sprake is van kwade trouw zou de bevoegdheid van het bestuur om begunstigende beslissingen in te trekken niet onbeperkt mogen zijn. Het zou een factor moeten zijn waarmee reke-

---

335 HvJ 42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103 en HvJ 14/61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken, *Jur.* 1962, 485.

336 HvJ 42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103. Zie ook HvJ C-96/89, Commissie v. Nederland, *Jur.* 1991, I-2461 en HvJ C-90/95 P, De Comptex, *Jur.* 1997, I-1999.

ning wordt gehouden in het afwegingsproces bij het al of niet verrichten van een retroactieve intrekking van een onwettig voordeel.<sup>337</sup>

Het Gerecht stelde in de zaak Euroagri<sup>338</sup> dat wanneer de gegeven informatie niet overeenstemt met de feiten, de beslissing die een voordeel toekent, aangetast is door een fout in de feiten en om die reden als onwettig moet worden beschouwd. Die onwettigheid kan in bepaalde omstandigheden de intrekking van die beslissing rechtvaardigen. Tevens stelde het Hof in de zaak Conserve Italia dat wanneer de onwettigheid van een beslissing aan de betrokkene te wijten is, de beslissing kan worden ingetrokken.<sup>339</sup>

#### *Afweging van belangen*

De beslissing tot het al dan niet intrekken hangt samen met de afweging van het algemene belang (legaliteit) en de betrokken privé-belangen.<sup>340</sup> Hoe groter de onwettigheid hoe meer kans dat de beslissing kan worden ingetrokken (afweging met het legaliteitsbeginsel). Een beslissing die een schending meebrengt van een grondrecht zal wellicht makkelijker kunnen worden ingetrokken dan een beslissing die procedureel gebrekkig is of gebaseerd is op een foute interpretatie van een dubbelzinnige wetgevende bepaling.<sup>341</sup>

In de zaak Kantouli besliste het Gerecht dat het belang van de begunstigde primeerde. In het bijzonder was de onwettige berekening van het pensioen van de betrokken Unieambtenaar te wijten aan de nalatigheid van de overheid en niet aan verkeerde of valse informatie verschaft door de betrokkene. De intrekking van de beslissing waarbij voor de berekening van haar pensioen verkeerdelijk werd uitgegaan van de tarieven van het VK in plaats van de Griekse tarieven, schond het vertrouwensbeginsel. Er was immers geen algemeen belang dat zou opwegen tegen het belang van de betrokkene tot behoud van de situatie die zij als stabiel kon ervaren en de intrekking van de beslissing schond de gerechtvaardigde verwachtingen die de betrokkene had ten aanzien van de legaliteit ervan.<sup>342</sup> Het Hof stelde in de zaak Lemmerz-Werke dat de intrekking van een onwettige beschikking door een Unieorgaan (*in casu* de Hoge Autoriteit) niet toelaatbaar is als dit orgaan ‘(...) de aanspraak van verzoeker op bescherming van zijn vertrouwenspositie wezenlijk verkeerd heeft beoordeeld of een gebrek aan zorgvuldigheid en duidelijkheid heeft getoond.’ De intrekking

337 SCHONBERG 2000a, 273. Aldus ook CRAIG 2006, 617.

338 Ger. T-180/01, Euroagri, *Jur.* 2004, II-369.

339 HvJ C-500/99 P, Conserve Italia, *Jur.* 2002, I-867.

340 HvJ 42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103 en HvJ 14/61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken, *Jur.* 1962, 485.

341 SCHONBERG 2000b, 100.

342 Ger. T-416/04, Kantouli, *Jur.* 2006, I-A-2-181, II-A-2-897.

is evenwel mogelijk wanneer de betrokkene wist of kon weten dat de beschikking onwettig was.<sup>343</sup>

Er moet rekening worden gehouden met hoe derde partijen zullen worden geraakt als de onwettige beslissing in stand zou worden gehouden.

Zo werd in de zaak Hoogovens gesteld dat de uitzondering op de heffing metaalafval kan worden ingetrokken *inter alia* want alle andere staalproducenten hadden de heffing betaald; als zou worden toegelaten dat de uitzondering in stand wordt gehouden, zou dit een verstorend gevolg hebben voor de mededinging.<sup>344</sup> De gevolgen voor derden moeten rechtstreeks zijn om enig gewicht te hebben in de afweging.<sup>345</sup>

De afweging tussen het algemene belang en de betrokken privé-belangen is in de eerste plaats aan het bestuur maar kan nadien worden herzien door de Europese rechters.<sup>346</sup>

De zaak De Compte<sup>347</sup> betrof een ambtenaar van het Europees Parlement die leed aan een zware mentale ziekte. Het Europees Parlement vond dat de ziekte verband hield met zijn werk en gaf hem een serieuze schadevergoeding. Twee maanden en vijftientig dagen later, vóór de betaling ervan, werd de beslissing ingetrokken wegens een foutieve interpretatie van het begrip ‘beroepsziekte’. Het Hof herinnerde eraan dat de intrekking van een voor de betrokkene gunstig bestuursbesluit in het algemeen aan strenge voorwaarden is onderworpen.<sup>348</sup> Vervolgens stelde het Hof dat het vaste rechtspraak is dat ‘elke gemeenschapsinstelling die constateert dat een door haar verrichte handeling onwettig is, weliswaar het recht heeft deze handeling binnen een redelijke termijn in te trekken, maar dat aan dat recht een grens kan worden gesteld door de noodzaak het gewettigd vertrouwen te respecteren van degenen die aan die handelingen rechten ontleen en op de wettigheid ervan mochten vertrouwen.’

*In casu* mocht De Compte volgens het Hof vertrouwen op de schijn van wettigheid van het besluit en aanspraak maken op de handhaving ervan daar niets erop wees dat De Compte de beslissing op grond van valse informatie had gekregen (r.o. 36). Het Hof stelde verder dat ‘(...) zodra een gewettigd vertrouwen is ontstaan in de wettigheid van een voor de betrokkene gunstige administratieve handeling, dit vertrouwen achteraf niet meer ter discussie mag worden gesteld. Daarbij komt nog dat, gelet op de omstandigheden van het geval, niet aan enig algemeen belang de voorrang moet

---

343 HvJ 111/63, Lemmerz-Werke, *Jur.* 1965, 835.

344 HvJ 14/61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken, *Jur.* 1962, 485. Zie ook HvJ 42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103.

345 SCHONBERG 2000b, 100.

346 Bv. HvJ 111/63, Lemmerz-Werke, *Jur.* 1965, 835.

347 HvJ C-90/95 P, De Compte, *Jur.* 1997, I-1999.

348 Het Hof verwees naar het arrest Herpels (HvJ 54/77, Herpels, *Jur.* 1978, 585).

worden gegeven boven het belang van de betrokkene bij de handhaving van een toestand die hij als stabiel kon beschouwen (...)’ (r.o. 39). Bijgevolg vernietigde het Hof het arrest van het Gerecht<sup>349</sup> – omdat het Gerecht had gedwaald ten aanzien van het recht – waarin het stelde dat de verzoeker op het ogenblik van de vaststelling van het ingetrokken besluit weliswaar mocht vertrouwen op de schijnbare wettigheid ervan en aanspraak kon maken op de handhaving van het besluit maar zeer kort daarop dit vertrouwen dermate is aangetast, dat hij ten tijde van de intrekking van het besluit door het Parlement geen gewettigd vertrouwen meer kon stellen in de wettigheid van het ingetrokken besluit. Het Hof vond dat de toekenning van een compensatie gebaseerd op een foutieve interpretatie van het begrip ‘beroepsziekte’ dus niet kon worden ingetrokken; dit werd gezien als een lichte juridische fout die geen intrekking rechtvaardigde na bijna drie maanden.<sup>350</sup> De belastingbetalers werden indirect geraakt door de onwettige beslissing compensatie toe te kennen maar er waren geen collega’s in vergelijkbare omstandigheden die direct zouden zijn geschaad of gediscrimineerd als resultaat van de onwettige toekenning.<sup>351</sup> Het Hof beschreef zijn controle op de afweging van belangen als strikt in de zaak de *Compte* maar doorgaans komen de Unierechters enkel tussen wanneer er een serieuze disproportionaliteit is tussen de betrokken privé-belangen en algemene belangen.<sup>352</sup>

Als vaststaat dat een persoon een gerechtvaardigde verwachting heeft, moet de instelling overwegen wat het belang is van de betrokkene in de beslissing. Het is in het bijzonder van belang of de betrokkene er financieel op heeft vertrouwd en dus uitgaande van die verwachting bepaalde investeringen heeft gedaan.<sup>353</sup> Slechts zelden wordt een gerechtvaardigde verwachting gehonoreerd zonder dat er bepaalde handelingen zijn ondernomen afgaand op de beslissing.<sup>354</sup> Echter, *financial reliance* is noodzakelijk noch voldoende. De vraag die van belang is, is wat de gevolgen zijn in de ruime zin als de beslissing zou worden ingetrokken.

Zo had Alpha Steel op het moment dat de Commissie een productiequotum introk slechts tien procent van het quotum gebruikt (die de productie was gestart ten gevolge van dat quotum). Het Hof vond dat hoewel de onderneming investeringen had gedaan op grond van de beslissing het zijn productie nog kon aanpassen aan de nieuwe beslissing.<sup>355</sup>

349 Ger. T-90/91 en T-62/92, De *Compte*, *Jur.* 1995, I-A-1, II-1.

350 HvJ C-90/95 P, De *Compte*, *Jur.* 1997, I-1999.

351 Aldus ook SCHONBERG 2000b, 100.

352 Cf. HvJ 14/81, Alpha Steel, *Jur.* 1982, 749.

353 HvJ 42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103; HvJ 14/81, Alpha Steel, *Jur.* 1982, 749 en HvJ 15/85, Consorzio Cooperative d’Abruzzo, *Jur.* 1987, 1005.

354 HvJ C-90/95 P, De *Compte*, *Jur.* 1997, I-1999.

355 HvJ 14/81, Alpha Steel, *Jur.* 1982, 749.



Er kan nog worden gewezen op het feit dat de bovenvermelde intrekkingprincipes in beginsel gelden voor handelingen van EU-organen.

Nochtans oordeelde het Hof van Justitie in de zaak *Commissie v. Verenigd Koninkrijk* dat de intrekking van een nationale bouwvergunning die in strijd met het Unierecht was verleend, moest worden beoordeeld in het licht van de rechtspraak met betrekking tot de intrekking van Uniebeschikkingen.<sup>356</sup> Zo stelde het Hof dat de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen vereisen dat de intrekking gebeurt binnen een redelijke termijn en dat rekening moet worden gehouden met de mate waarin de geadresseerde op de rechtmatigheid van de vergunning heeft vertrouwd maar dat de intrekking in beginsel wel is toegestaan. Het Hof wijkt hiermee af van zijn vroegere rechtspraak in de zaak *Wells* waarbij de intrekbaarheid van een met het Unierecht strijdige nationale vergunning moest worden beoordeeld aan de hand van het nationale recht binnen de randvoorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.<sup>357</sup>

Uit de arresten in dit kader gewezen, kan worden afgeleid dat de intrekking van onwettige bestuurshandelingen aan strikte voorwaarden onderworpen is als de begunstigde te goeder trouw is. Ten eerste moet de intrekking binnen redelijke termijn plaatsvinden. Ten tweede moeten de gerechtvaardigde verwachtingen van de begunstigde gerespecteerd worden. Ten derde moet er een algemeen belang zijn dat zwaarder weegt dan het individuele belang van de begunstigde in het behoud van een situatie die hij kon ervaren als stabiel.

#### 4.6.2.3 Opheffing van bestuursbeslissingen

Wettige bestuursbeslissingen kunnen in beginsel niet worden opgeheven behoudens wijziging van de rechtspositie voor zover geen verkregen rechten aangetast worden.

Het probleem van de opheffing is voor het eerst gerezen in de zaak *Algera* van 1957.<sup>358</sup>

De Gemeenschappelijke Vergadering had aan mevrouw Algera – tijdelijk tewerkgestelde werknemer – een permanente tewerkstelling in de EU en een bepaalde rang en bezoldigingstrap toegekend. Zeven maanden later veranderde de Gemeenschappelijke Vergadering van gedachten grotendeels wegens een industrieel dispuut waarin Algera was betrokken en wilde haar ontslaan (*i.e.* opheffing

---

356 HvJ C-508/03, *Commissie v. VK*, *Jur.* 2006, I-3969. De zaak werd voor het Hof van Justitie gebracht op grond van artikel 226 EG (huidig artikel 258 VWEU).

357 Zie HvJ C-201/02, *Wells*, *Jur.* 2004, 723. Zie bv. ook ORTLEP 2007, 232.

358 HvJ 7/56 en 3 - 7/57, *Algera e.a.*, *Jur.* 1957, 39. Die kwestie was wel al in een eerder arrest aangeraakt door het Hof van Justitie maar zonder dat er duidelijke principes waren ontwikkeld (het betrof de opheffing van een functie bij overheidsdienst). Zie HvJ 1/55, *Kergall*, *Jur.* 1955, 9.

aanstelling).<sup>359</sup> Het Hof besliste echter dat de aanstelling zelf wettig was zodat daarop niet kon worden teruggekomen. Het plaatsen in een zekere salarisschaal was echter in strijd met bepaalde personeelsregelgeving en kon daarom worden opgeheven. Het Hof is tot die conclusie gekomen op basis van een rechtsvergelijkende analyse van het bestuursrecht – wetgeving, rechtsleer en rechtspraak – van de zes toenmalige lidstaten daar geen enkele bepaling van het verdrag aanduidde onder welke voorwaarden een instelling van de Unie een beslissing kon opheffen. Het Hof stelde vast dat besluiten die wettig en rechtsgeldig zijn, subjectieve rechten in het leven roepen. In de zes lidstaten kon een dergelijke handeling als zij wettig is, in beginsel niet worden ‘herroepen’ op grond van de volgende overweging: ‘(...) in zodanig geval – wanneer het subjectieve recht dus eenmaal verkregen is – weegt de noodzaak het vertrouwen in de duurzaamheid van de aldus geschapen toestand te beschermen zwaarder dan het belang der overheid die op haar beslissing zou willen terugkomen (...)’. Onwettige beslissingen kunnen daarentegen binnen een redelijke termijn worden opgeheven.<sup>360</sup> Het Hof kwam dan ook tot de vaststelling dat de beslissing van de Gemeenschappelijk Vergadering waarbij Algera in een lagere rang werd geplaatst met gevolgen voor de toekomst geen algemeen rechtsbeginsel van Unierecht schond. De beslissing tot aanstelling was echter wettig en rechtsgeldig zodat het een individuele bestuursmaatregel was die een verkregen recht impliceerde en niet kon worden opgeheven.

Onwettige beschikkingen kunnen worden opgeheven.

Uit de voormelde zaak Algera<sup>361</sup> blijkt dat het Hof vindt dat beslissingen die onwettig zijn, kunnen worden opgeheven.<sup>362</sup>

In de zaak Simon<sup>363</sup> was een beschikking aan de orde waarin een separatievergoeding was toegekend. Het Hof stelde dat wanneer het bestuur achteraf tot de vaststelling kwam dat de uitkering was verleend op grond van een verkeerde interpretatie van de wet de beschikking kon worden opgeheven. Het bestuur heeft namelijk de bevoegdheid zijn vroegere beslissing te wijzigen.

In de zaak Herpels<sup>364</sup> stelde het Hof dat terwijl een ‘retroactieve intrekking’ van een onrechtmatig of onjuist besluit onderworpen is aan strikte voorwaarden, de opheffing van een zodanig besluit ‘te allen tijde’ mogelijk blijft. De zaak betrof een werknemer bij de EU die vanaf 1961 een separatievergoeding ontving wegens het feit dat hij in Brussel leefde en in Luxemburg werkte. In 1968 ging hij echter

359 Aldus ook CRAIG 2006, 615.

360 Zie twaalde alinea, III: ‘Het Hof aanvaardt met de advocaat-generaal het beginsel, dat onwettige handelingen binnen een redelijke termijn - gelijk *in casu* in acht werd genomen - kunnen worden herroepen.’

361 HvJ 7/56 en 3-7/57, Algera e.a., *Jur.* 1957, 39.

362 Zie daarover bv. LETEMENDIA 1987, 200-210 en SCHWARZE 2006, 1003-1007.

363 HvJ 15/60, Simon, *Jur.* 1961, 225.

364 HvJ 54/77, Herpels, *Jur.* 1978, 169. Zie bv. Ook Ger. T-376/05 en T-383/05, TEA-CEGOS e.a., *Jur.* 2006, II-205.

terug in Brussel werken terwijl hij werd doorbetaald totdat dit feit in 1976 werd ontdekt. Het Hof wees de vordering waarin om voortzetting van de betaling van de separatievergoeding werd verzocht, af op grond van de motivering dat een beslissing die onrechtmatig is (geworden) steeds kan worden opgeheven.

In de zaak Lagardère stelde het Gerecht dat het een algemeen rechtsbeginsel is dat het orgaan dat de bevoegdheid heeft een beslissing te nemen tevens de bevoegdheid heeft die beslissing op te heffen of te wijzigen door het aannemen van een *actus contrarius*, behalve wanneer die bevoegdheid uitdrukkelijk aan een ander orgaan is toegekend.<sup>365</sup>

#### 4.6.2.4 Uitzonderingen

Op de regel van de onintrekbaarheid en onophefbaarheid van een begunstigende wettige beslissing bestaan bepaalde uitzonderingen:

*Een wettelijke bepaling die de intrekking toelaat*<sup>366</sup>

*Een niet gecommuniceerde beslissing*

Een formele beslissing bestaat op het moment dat het beslissingsmakingsproces is beëindigd; dit is wanneer de beslissing is goedgekeurd in een Commissie – of een Raadsvergadering. De beslissing is echter nog intrekbaar tot zolang die niet is gecommuniceerd aan de geadresseerde. De geadresseerde kan dus maar een gerechtvaardigde verwachting hebben op het moment dat hem de beslissing wordt ter kennis gebracht en niet vanaf de datum van uitvaardiging of intrekking ervan.<sup>367</sup>

Een specifieke vorm van communicatie kan zijn voorgeschreven op grond van bepaalde regelgeving zoals een registratie (inschrijving), een schriftelijke kennisgeving of een publicatie in het Officieel Journaal. Waar niets is bepaald, kunnen beslissingen worden gecommuniceerd door middel van een eenvoudige brief.<sup>368</sup> Bij de Europese instellingen bestaat evenwel een praktijk van kennisgeving van belangrijke zaken bij aangetekende brief.<sup>369</sup> Vanzelfsprekend kan een geadresseerde geen beginsel van onintrekbaarheid invoeren op basis van een mondelinge kennisgeving in persoon of via de telefoon.<sup>370</sup>

*Instemming van de partijen*

De partijen kunnen ermee instemmen dat de initiële beslissing ingetrokken wordt. Er moet een expliciete toestemming zijn van alle betrokken partijen.<sup>371</sup> Een vraag

---

365 Ger. T-251/00, Lagardère e.a., *Jur.* 2002, II-4825.

366 Aldus ook CRAIG 2006, 617 en SCHONBERG 2000b, 73.

367 HvJ C-90/95 P, De Compte, *Jur.* 1997, I-1999. SCHONBERG 2000b, 77.

368 HvJ 108/79, Belfiore, *Jur.* 1980, 1769.

369 HvJ 42/85, Cockerill-Sambre, *Jur.* 1985, 3749.

370 Zie ook SCHONBERG 2000b, 77-78.

371 HvJ 7/56 en 3-7/57, Algera e.a., *Jur.* 1957, 39.

tot heroverweging van een beslissing door de geadresseerde mag niet worden geïnterpreteerd als een impliciete toestemming tot intrekking van de initiële beslissing.<sup>372</sup>

Steeds intrekbaar of ophefbaar zijn tevens:

*Een voorwaardelijke beslissing*

Een beslissing die expliciet voorwaardelijk is – in de zin dat de geadresseerde op een bepaalde wijze moet handelen of dat er een bepaalde gebeurtenis moet plaatsvinden – kan worden ingetrokken zolang niet aan de voorwaarden is voldaan.<sup>373</sup> Er zijn zaken waarin de initiële (toekennings)beslissing duidelijk onderworpen is aan bepaalde voorwaarden en waarbij over de vaststelling dat aan die voorwaarden is voldaan slechts op een later tijdstip op ondubbelzinnige wijze kan worden beslist. Als dan op een later tijdstip wordt bevonden dat niet aan die voorwaarden is voldaan, is er geen schending van gerechtvaardigde verwachtingen wanneer de Europese instelling die voorwaarden strikt gaat afdwingen.<sup>374</sup>

Zo kon de Commissie in de zaak Interhotel-Sociedade het uiteindelijk toe te kennen ESF-bedrag reduceren omdat bepaalde uitgaven niet waren vermeld in de initiële subsidieaanvraag en andere uitgaven niet behoorlijk waren gedocumenteerd. Dergelijke vermindering was immers uitdrukkelijk toegestaan door de ESF-regeling wegens het niet vervullen van de voorwaarden voor betaling.<sup>375</sup> Het is evenwel essentieel dat de verzoeker in kennis werd gesteld van de voorwaarden: ‘(...) het in strijd met het vertrouwensbeginsel is dat de Commissie in het stadium van het onderzoek van de aanvraag tot betaling van het saldo de aanvraag heeft afgewezen voor zover deze betrekking had op uitgaven die in de aanvraag om bijstand waren voorzien doch die beweerdelijk niet waren goedgekeurd in het goedkeuringsbesluit, zonder dat dit aan de ontvanger van de bijstand ter kennis was gebracht.’ (r.o. 57).<sup>376</sup> Tevens bestaat de situatie waarbij de beslissing zelf niet expliciet aan voorwaarden van het bestuur is onderworpen maar waarbij de voorwaarden voortvloeien uit een wettelijke bepaling van kracht op het ogenblik dat de beslissing werd genomen. Indien de wettelijke voorwaarden niet zijn vervuld, kan de beschikking steeds worden ingetrokken (of gewijzigd).<sup>377</sup>

372 Vg. HvJ 2/70, Riva, *Jur.* 1971, 97 (onwettige beslissing). SCHONBERG 2000b, 79.

373 Bv. HvJ 316/86, Krücken, *Jur.* 1988, 2213; Ger. T-451/93, San Marco, *Jur.* 1994, II-1061; Ger. T-331/94, IPK-München, *Jur.* 1997, II-1665 en Ger. T-142/97, Branco (I), *Jur.* 1998, II-3567.

374 Zie o.m. CRAIG 2006, 617.

375 Ger. T-81/95, Interhotel, *Jur.* 1997, II-1265. Zie ook Ger. T-126/97, Sonasa, *Jur.* 1999, II-2793; Ger. T-141-142, 150-151/99, Vela en Tecnagrind, *Jur.* 2002, II-4547; Ger. T-137/01, Stadtsportverband Neuss e.a., *Jur.* 2003, II-3103 en Ger. T-180/01, Euroagri, *Jur.* 2004, II-369.

376 Zie ook Ger. T-46 en 151/98, CCRE, *Jur.* 2000, II-167.

377 HvJ 63/79, Herber, *Jur.* 1980, 2975.

In de zaak Oliveira bijvoorbeeld stelde het Gerecht dat duidelijk bleek uit de verordening dat de ESF-bijstand slechts werd toegekend indien de begunstigde zich hield aan de voorwaarden. De begunstigde die de voorwaarden niet naleefde, kon niet met een beroep op het vertrouwensbeginsel eisen dat het in het besluit tot goedkeuring toegekende bedrag volledig zou worden uitbetaald. Een onderneming die de geldende regeling kennelijk had geschonden, kon zich immers niet beroepen op dit beginsel.<sup>378</sup>

#### *Frauduleuze beslissing*

Een beslissing verkregen op grond van fraude of waaraan onvolledige of foutieve informatie ten grondslag ligt, kan steeds worden ingetrokken (zie 4.4.3.2).<sup>379</sup> Een frauduleuze handeling heeft dus wel rechtsgevolgen in tegenstelling tot een onbestaande handeling.

In het arrest Consorzio cooperative d'abruzzo<sup>380</sup> stelde het Hof dat wanneer een handeling als *non-existent* of onbestaand wordt aangemerkt, ook na de afloop van de beroepstermijnen, kan worden vastgesteld dat zij geen rechtsgevolgen heeft teweegebracht: 'Om voor de hand liggende redenen van rechtszekerheid moet deze kwalificatie derhalve in het gemeenschapsrecht, gelijk dit het geval is in de nationale rechtsstelsels die haar kennen, worden voorbehouden aan handelingen waaraan bijzonder ernstige en in het oogspringende gebreken kleven.'

#### *Wijziging beleid of feiten*

De vraag stelt zich of het bestuur zijn beslissing kan intrekken als de feiten waarop die gebaseerd is, zijn veranderd of wanneer het bestuur zijn beleid heeft veranderd. Het bestuur kan wensen een beslissing in te trekken in het licht van een verandering in zijn bestuurlijk beleid. In dit geval kan er een probleem rijzen met betrekking tot gerechtvaardigde verwachtingen (en rechtszekerheid). Rechtsonderhorigen kunnen er in de regel op vertrouwen dat beslissingen van kracht blijven zolang hun persoonlijke situatie of andere materiële feiten niet wijzigen. Een beslissing die voldoet aan de relevante voorwaarden op het moment dat zij is uitgevaardigd (begunstigend, onvoorwaardelijk en gecommuniceerd), kan in beginsel dus niet worden ingetrokken op grond van nieuwe feiten of een wijziging in beleid.<sup>381</sup>

---

378 Ger. T-73/95, Oliveira, *Jur.* 1997, II-381.

379 Bv. HvJ 42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103; HvJ C-90/95 P, De Compte, *Jur.* 1997, I-1999; Ger. T-180/01, Euroagri, *Jur.* 2004, 369 en Ger. T-416/04, Kontouli, *Jur.* 2006, I-A-2-181, II-A-2-897.

380 HvJ 15/85, Consorzio cooperative d'abruzzo, *Jur.* 1987, 1005.

381 CRAIG 2006, 626-627; SCHONBERG 2000b, 81 en SCHWARZE 2006, 1022-1024.

Een *opheffing* wegens wijziging van het beleid of de feiten is in beginsel wel mogelijk.<sup>382</sup> Het is dan aan de overheid om te bewijzen dat de initiële beslissing inconsistent is met het nieuwe beleid.<sup>383</sup> De rechter moet de schade die de verzoeker lijdt ten gevolge van het niet honoreren van de gerechtvaardigde verwachting voortvloeiende uit de oorspronkelijke beslissing en het algemene belang belichaamd in een nieuw beleidsinitiatief afwegen.<sup>384</sup> Bijgevolg moet ook bij een voornemen tot intrekking op grond van wijziging in de feiten of de omstandigheden rekening worden gehouden met gewekte verwachtingen.<sup>385</sup>

#### 4.6.3 Afwijking van toezeggingen en inlichtingen

##### 4.6.3.1 Toezeggingen

Het vertrouwensbeginsel kan in het geding zijn wanneer het bestuur afwijkt van een door hem gedane toezegging of belofte die bij de geadresseerde verwachtingen hebben doen rijzen. Het uitgangspunt is dat een bestuursoverheid die een toezegging doet ten aanzien van één individu of een specifieke groep van personen, daar in beginsel op kan terugkomen en een beschikking kan maken die afwijkt van wat oorspronkelijk werd voorgesteld. Echter, in het Unierecht kan een overheid in bepaalde gevallen gebonden zijn door een toezegging wanneer dit heeft geleid tot een gerechtvaardigde verwachting bij de betrokkene.

Vertrouwen gewekt door een toezegging zal slechts worden gehonoreerd indien een specifieke, onvoorwaardelijke en wettige toezegging wordt aangetoond waarop de betrokkene zijn verwachtingen heeft gesteund.

In de zaak *Luxemburg v. Commissie*<sup>386</sup> bevestigde het Gerecht zijn vaste rechtspraak dat de betrokkene van de Unie-instanties een ‘nauwkeurige, onvoorwaardelijke en concordante toezegging’ moet hebben gekregen die ‘van bevoegde en betrouwbare bronnen’ afkomstig is. Daarenboven moet die toezegging ‘gegronde verwachtingen’ hebben gewekt en conform de wettelijke voorschriften zijn.

##### *Precieze specifieke belofte*

De verzoeker moet een expliciete, accurate en wettige belofte uitgaand van de overheid in een individuele zaak kunnen aantonen;<sup>387</sup> enkel in dat geval kan de

382 Dit is in de rechtspraak (nog) niet expliciet erkend maar kan volgens SCHONBERG impliciet worden afgeleid uit de zaak *Boizard* (HvJ 64/79, *Boizard*, *Jur.* 1980, 2975); SCHONBERG 2000b, 79-80.

383 CRAIG 2006, 621.

384 CRAIG 2006, 620.

385 ORTLEP 2007, 228.

386 Ger. T-549/08, *Luxemburg v. Commissie*, n.n.g. Zie bv. ook Ger. T-347/03, *Branco*, *Jur.* 2005, II-2555.

387 Bv. HvJ 268/80, *Guglielmi*, *Jur.* 1981, 2295, concl. A-G CAPOTORTI; HvJ 289/81, *Mavridis*, *Jur.* 1983, 1731; Ger. T-123/89, *Chomel*, *Jur.* 1990, II-131; Ger. T-20/91, *Holtbecker*, *Jur.* 1992, II-2599; Ger. T-465/93, *Murgia Messapica*, *Jur.* 1994, II-361; Ger.

betrokkene zich op het vertrouwensbeginsel beroepen.<sup>388</sup> Er zijn geen bijzondere regels omtrent de vorm van de toezegging; verwachtingen kunnen worden gewekt door bijna elke vorm van expliciete toezegging. Zo kan een toezegging de vorm aannemen van een brief,<sup>389</sup> een fax,<sup>390</sup> een rapport,<sup>391</sup> een mededeling,<sup>392</sup> een gedragscode<sup>393</sup> of bepaalde stellingen.<sup>394</sup> Het is aan diegene die zich op de gerechtvaardigde verwachting beroept om aan te tonen dat de toezegging voldoende precies en specifiek is. Mondelinge stellingen zijn minder gewichtig dan geschreven stellingen want die zijn moeilijker te bewijzen<sup>395</sup> maar verwachtingen kunnen wel degelijk op grond van precieze mondelinge toezeggingen worden gecreëerd.<sup>396</sup> Diegene aan wie het bestuur geen nauwkeurige toezeggingen heeft gericht, kan zich bijgevolg niet op de schending van het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen beroepen.<sup>397</sup> Een gerechtvaardigde verwachting kan ook niet voortspruiten uit een unilateraal handelen van een persoon die zich op de gerechtvaardigde verwachting beroept.<sup>398</sup>

De meerderheid van de vorderingen waarbij een schending van het vertrouwensbeginsel wordt aangevoerd ten gevolge van een afwijking van een toezeg-

---

T-521/93, *Atlanta e.a.*, *Jur.* 1996, II-1707; Ger. T-336/94, *Efisol*, *Jur.* 1996, II-1343; Ger. T-195/95, *Guérin Automobiles*, *Jur.* 1997, II-679; Ger. T-105/96, *Pharos*, *Jur.* 1998, II-285; Ger. T-129/96, *Preussag Stahl*, *Jur.* 1998, II-609; Ger. T-346 tot 348/99, *Diputación Foral de Alava e.a.*, *Jur.* 2002, II-4259 en Ger. T-266/97, *Vlaamse Televisie Maatschappij*, *Jur.* 1999, II-2329.

388 Bv. Ger. T-123/89, *Chomel*, *Jur.* 1990, II-131; Ger. T-489/93, *Unifruit Hellas*, *Jur.* 1994, II-1201; Ger. T-521/93, *Atlanta e.a.*, *Jur.* 1996, II-1707; Ger. T-534/93, *Grynberg en Hall*, *Jur.* 1994, FP-I-A-183, II-595; Ger. T-571/93, *Lefebvre e.a.*, *Jur.* 1995, II-2379; Ger. T-290/97, *Mehibas Dordtselaan*, *Jur.* 2000, II-15; Ger. T-72/99, *Meyer*, *Jur.* 2000, II-2521; Ger. T-273/01, *Innova Privat-Akademie*, *Jur.* 2003, II-1093 en Ger. T-53/08, *Italië v. Commissie, n.n.g.* (brief bevat geen nauwkeurige toezegging)

389 Bv. HvJ 144/82, *Detti*, *Jur.* 1983, 2421 en Ger. T-587/93, *Ortega Urretavizcaya*, *Jur.* 1996, FP-I-A-349, II-1027.

390 Bv. Ger. T-46 en 151/98, *CCRE*, *Jur.* 2000, II-167.

391 Bv. HvJ 265/85, *Van den Bergh e.a.*, *Jur.* 1987, 1155.

392 Bv. Ger. T-7/89, *Hercules Chemicals*, *Jur.* 1991, II-1711.

393 Bv. HvJ 310/85, *Deufil*, *Jur.* 1987, 901; HvJ C-313/90, *CIRFS*, *Jur.* 1993, I-1125 en HvJ C-400/92, *Duitsland v. Commissie*, *Jur.* 1994, I-4701.

394 Bv. (voldoende duidelijke) stellingen door een Unie-instelling in het Europees Parlement: HvJ 424 - 425/85, *Frico*, *Jur.* 1987, 2755 en Ger. T-229/94, *Deutsche Bahn*, *Jur.* 1997, II-1689. Er kan ook worden gedacht aan toezeggingen in e-mails (daarover is nog geen rechtspraak).

395 Ger. T-163/89, *Sebastiani*, *Jur.* 1991, II-715; Ger. T-18/90, *Jongen*, *Jur.* 1991, II-187; Ger. T-30/90, *Zoder*, *Jur.* 1991, II-207 en Ger. T-22/92, *Weißenfels*, *Jur.* 1993, II-1095.

396 Ger. T-66/96 en 221/97, *Mellet*, *Jur.* 1998, II-1305.

397 HvJ C-182/03 en C-217/03, *België v. Commissie (Forum 187)*, *Jur.* 2006, I-5479; Ger. T-336/94, *Efisol*, *Jur.* 1996, II-1343 en Ger. T-216/05, *Mebrom*, *Jur.* 2007, II-1507.

398 Ger. T-107/02, *GE Betz*, *Jur.* 2004, II-1845.



ging, faalt.<sup>399</sup> De Europese rechters aanvaardden immers niet snel dat er een specifieke en precieze toezegging is gedaan.<sup>400</sup>

In de zaak *Innova Privat-Akademie*<sup>401</sup> vroeg de verzoeker schadevergoeding op grond van een schending van gerechtvaardigde verwachtingen voor het verlies veroorzaakt door de commissiebeslissing waarbij de toekenning van een subsidie werd geweigerd. Als reden werd aangevoerd dat de Commissie faxen had verzonden waaruit haar akkoord met de subsidie zou zijn voortgevloeid. Het Gerecht herhaalde het beginsel dat bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen kan worden ingeroepen door elk individu die zich in een situatie bevindt waar Europese instellingen precieze en onvoorwaardelijke beloftes hadden gedaan op grond waarvan gerechtvaardigde verwachtingen waren gecreëerd in hoofde van de verzoeker. *In casu* bevatten de faxen van de Commissie geen precieze beloftes dat de subsidie daadwerkelijk zou worden toegekend. De Commissie gaf immers slechts een tijdelijke opinie en stelde expliciet dat de formele beslissing nadien zou volgen.

In de zaak *Alpharma*<sup>402</sup> verwierp het Gerecht het middel van schending van gerechtvaardigde verwachtingen op grond van een brief van de Commissie en verklaringen door de commissaris van landbouw omdat geen van beiden precieze en specifieke beloftes hadden gedaan.

Een belofte gedaan in brieven gericht aan de verzoekers doet geen gerechtvaardigde verwachting rijzen daar de belofte in die brieven niet kon worden beschouwd als een specifieke garantie.<sup>403</sup>

Een voorbeeld van een voldoende specifieke belofte rond een salaris die een EU-werknemer zou ontvangen is de zaak *Ortega Urretavizcaya*.<sup>404</sup> Het Gerecht stelde dat de *‘letter amounted to a precise assurance, the correctness of which the applicant had no reason to doubt.’*

Een loutere verklaring van een ambtenaar of van een instelling – zelfs een directeur-generaal – kan geen indruk wekken dat het de instelling bond.<sup>405</sup> Een algemene verklaring van een commissaris kan die indruk ook niet wekken.<sup>406</sup> Frequentie

399 In sommige zaken is de verzoeker wel in zijn vordering geslaagd: bv. HvJ 144/82, *Detti*, *Jur.* 1983, 2421; Ger. T-203/96, *Embassy Limousines e.a.*, *Jur.* 1998, II-4239 en Ger. T-46 en 151/98, *CCRE*, *Jur.* 2000, II-167.

400 Bv. Ger. T-65/98, *Van den Bergh Foods*, *Jur.* 2003, II-4653; Ger. T-223/00, *Kyowa Hakko Kogyo*, *Jur.* 2003, II-2553 en Ger. T-283/02, *EnBW Kernschaft*, *Jur.* 2005, II-913.

401 Ger. T-273/01, *Innova Privat-Akademie*, *Jur.* 2003, II-1093.

402 Ger. T-70/99, *Alpharma*, *Jur.* 2002, II-3495.

403 Bv. Ger. T-571/93, *Lefebvre e.a.*, *Jur.* 1995, II-2379.

404 Ger. T-587/93, *Ortega Urretavizcaya*, *Jur.* 1996, FP-I-A-349, II-1027. Zie ook Ger. T-46/89, *Pitrone*, *Jur.* 1990, II-577 en Ger. T-66/96 en 221/97, *Mellet*, *Jur.* 1998, II-1305.

405 Bv. HvJ 71/74, *Frubo*, *Jur.* 1975, 563; HvJ 288/83, *Commissie v. Ierland*, *Jur.* 1985, 1761 en HvJ 16/84, *Commissie v. Nederland*, *Jur.* 1985, 2355.

406 Bv. HvJ C-44/00 P, *Sodima*, *Jur.* 2000, I-11231.



publieke verklaringen door de Commissie geven nog geen aanleiding tot een gerechtvaardigde verwachting.<sup>407</sup>

Zo bijvoorbeeld besliste het Hof in de zaak Delauche dat de betrokkene niet gerechtvaardigd kon verwachten dat haar sollicitatie zou slagen op grond van algemene verklaringen van de Commissie over de noodzaak de aanstelling van vrouwen op verantwoordelijke posten te bevorderen (r.o. 24): ‘(...) dat Delauche persoonlijk geen toezeggingen had gekregen op grond waarvan zij mocht verwachten dat zij zou worden bevorderd. Zij kan dus hoegenaamd niet op goede gronden volhouden dat de bestreden besluiten het beginsel van het gewettigd vertrouwen schenden.’<sup>408</sup>

#### *Onvoorwaardelijk*

Voorwaardelijke toezeggingen creëren geen gerechtvaardigde verwachtingen.<sup>409</sup>

De Langnese-Iglo zaak<sup>410</sup> betrof een bestuurlijke brief door middel waarvan de Commissie informeel accepteerde dat een overeenkomst aangemeld onder artikel 101 VWEU wettig was. Die bestuurlijke brief creëerde geen gerechtvaardigde verwachting dat de Commissie de zaak niet zou heropenen aangezien het zijn recht behoudt dat te doen in het licht van veranderingen in het recht of de feiten.

#### *Niet contra legem*

De beloftes mogen niet duidelijk in strijd zijn met de regelgeving.<sup>411</sup> Er kunnen geen gerechtvaardigde verwachtingen rijzen ten aanzien van de voortzetting van bepaalde foutieve berekeningen van rechten door de Europese instellingen op grond waarvan handelaars voordien winst konden halen.<sup>412</sup> Een precieze en specifieke belofte die is gedaan door EU-ambtenaren om de wet niet toe te passen, kan geen gerechtvaardigde verwachting doen rijzen.<sup>413</sup> Er kan geen gerechtvaardigde verwachting zijn op grond van een belofte van de nationale overheden in strijd met het Europese recht als de Commissie heeft verklaard dat de betrokken handelingen het Europese recht schenden.<sup>414</sup>

---

407 Bv. HvJ 265/85, Van den Bergh e.a., *Jur.* 1987, 1155.

408 HvJ 111/86, Delauche, *Jur.* 1987, 5345.

409 Zie ook Ger. T-229/94, Deutsche Bahn, *Jur.* 1997, II-1689 en Ger. T-182/96, Partex, *Jur.* 1999, II-2673.

410 Ger. T-7/93, Langnese-Iglo, *Jur.* 1995, II-1533.

411 HvJ 162/84, Vlachou, *Jur.* 1986, 481.

412 HvJ 112/77, Töpfer, *Jur.* 1978, 1019.

413 HvJ 71/74, Frubo, *Jur.* 1975, 563; HvJ 188/82, Thyssen, *Jur.* 1983, 3721 en HvJ 162/84, Vlachou, *Jur.* 1986, 481. *Contra*: HvJ 29/63, Laminours de la Providence e.a., *Jur.* 1966, 199: de Hoge Autoriteit werd aansprakelijk gesteld wegens beloftes van haar ambtenaren tot het verrichten van onwettige betalingen over een bepaalde periode omdat dit een gebrek aan zorg in hoofde van de Hoge Autoriteit aantoonde.

414 Bv. HvJ C-24/95, Alcan, *Jur.* 1997, I-1591.

In het kader van het domein van de staatssteun (zie 5.3.2) kan vertrouwen worden beschermd op grond van nauwkeurige toezeggingen<sup>415</sup> van de Commissie<sup>416</sup> voor zover die niet *contra legem* zijn.<sup>417</sup> Het vertrouwen dat is gewekt moet betrekking hebben op de toepassing van artikel 108 VWEU (oud artikel 88 EG)<sup>418</sup> daaronder begrepen de totstandkoming van een steunregeling,<sup>419</sup> de aanmelding,<sup>420</sup> het verloop<sup>421</sup> of de beëindiging.<sup>422</sup> Er worden echter zware eisen gesteld aan de verzoeker. De procedure van artikel 108, § 3, VWEU (oud artikel 88, § 3, EG) moet door de nationale bestuursoverheid zijn gevolgd en van een zorgvuldige marktdeelnemer mag worden verlangd dat hij zich ervan vergewist of die procedure in acht genomen is.<sup>423</sup>

Het Gerecht oordeelde in de zaak Koninklijke Friesland Foods<sup>424</sup> dat de Commissie jegens Friesland Foods het vertrouwen had gewekt dat de cfa-regeling (*i.e.* een regeling voor concernfinancieringsactiviteiten die op 1 januari 1997 in werking is getreden en op artikel 15 b van de Nederlandse Wet op de Vennootschapsbelasting is gebaseerd) geen verboden staatssteun inhield. Een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer kon redelijkerwijs vertrouwen op nauwkeurige toezeggingen gedaan door de Commissie dat de betrokken regeling verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. Geen dwingend algemeen belang kon worden aangewezen dat zich tegen de honorering van het vertrouwensbeginsel zou verzetten; de Commissie had zelf erkend dat de daadwerkelijke begunstigden van de cfa-regeling zich op een bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen konden beroepen en aldus onder een overgangsregeling vielen. De uitspraak van het Gerecht is echter vernietigd in beroep door het Hof van Justitie<sup>425</sup> op grond van een onjuiste rechtsopvatting. Het Gerecht heeft het recht onjuist opgevat door te oordelen dat de Commissie het gelijkheidsbeginsel had geschonden door Friesland Campina niet toe te laten tot een

415 Bv. Ger. T-129/96, Preussag Stahl, *Jur.* 1998, II-609 en Ger. T-132 en 143/96, Freistaat Sachsen e.a., *Jur.* 1999, II-3663. Vgl. in andere domeinen: Ger. T-521/93, Atlanta e.a., *Jur.* 1996, II-1707 en Ger. T-113/96, Dubois e.a., *Jur.* 1998, II-125.

416 Bv. Ger. T-109/01, Fleuren Compost, *Jur.* 2004, II-127.

417 Vgl. HvJ 5/82, Maizena, *Jur.* 1982, 4601.

418 Bv. HvJ C-278/00, Griekenland v. Commissie, *Jur.* 2004, I-3997.

419 Bv. HvJ C-24/95, Alcan, *Jur.* 1997, I-1591; HvJ C-169/95, Spanje v. Commissie, *Jur.* 1997, I-135 en HvJ C-278/00, Griekenland v. Commissie, *Jur.* 2004, I-3997.

420 Bv. Ger. T-55/99, CETM, *Jur.* 2000, II-3207.

421 Bv. HvJ C-372/97, Italië v. Commissie, *Jur.* 2004, I-3679.

422 Bv. HvJ C-169/95, Spanje v. Commissie, *Jur.* 1997, I-135; HvJ C-91/01, Italië v. Commissie, *Jur.* 2004, I-4355 en Ger. T-126/99, Graphisher Maschinenbaul, *Jur.* 2002, II-2427.

423 Bv. Ger. T-308/00, Salzgitter, *Jur.* 2004, II-1933. Diegene die zich op het vertrouwensbeginsel beroept, moet bewijzen dat de procedure is gevolgd. Zie Ger. T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 - T-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98, Alzetta e.a., *Jur.* 2000, II-2319.

424 Ger. T-348/03, Koninklijke Friesland Foods, *Jur.* 2007, II-101.

425 HvJ C-519/07 P, Koninklijke Friesland Campina, *Jur.* 2009, I-8495.

overgangsregeling terwijl zij zich in een vergelijkbare situatie zou hebben bevonden als de rechtsonderhorigen die een gerechtvaardigde verwachting konden hebben wat betreft de toekenning van een redelijke overgangperiode. Friesland Campina bevond zich echter niet in een vergelijkbare situatie. Bijgevolg heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat de Commissie het Europese vertrouwensbeginsel had geschonden door Friesland Campina niet toe te laten tot de overgangsregeling.

#### 4.6.3.2 Inlichtingen

Gerechtvaardigd vertrouwen kan gebaseerd zijn op onjuiste informatie verschaft door een Europese of nationale overheid betreffende de toepassing van een Europese regeling. Het vertrouwen wordt echter niet gehonoreerd als de betrokkene redelijkerwijs kon ontdekken dat de verschaftte informatie onjuist was. Het Hof is in dit soort gevallen vrij streng en stelt hoge eisen aan de Unieburger. In het bijzonder stelt het Hof in vele arresten dat de marktdeelnemer – gelet op de deskundigheid die hem wordt toegerekend – niet had mogen afgaan op onjuiste gegevens verkregen van een Europees of een nationaal orgaan.<sup>426</sup> Een professionele marktdeelnemer of een behoedzame ondernemer, moet in staat zijn de fouten van het bestuur te ontdekken.

Zo stelde het Hof in de zaak Binder dat de betrokkene zelfstandig kennis moet nemen van het Publicatieblad van de EU en niet mag afgaan op incorrecte informatie verschaft door het bevoegde nationale bestuursorgaan en dat het niet onredelijk is te verlangen dat de betrokken marktdeelnemer zich vergewist van de toepasselijke Europese tarieven.<sup>427</sup>

De Europese rechters gebruiken tegenwoordig in hun rechtspraak de volgende formule: ‘nauwkeurige, onvoorwaardelijke, onderling overeenstemmende en van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstige inlichtingen zijn aan te merken als concrete toezeggingen die gegronde verwachtingen kunnen wekken ongeacht de vorm waarin ze zijn meegedeeld’.<sup>428</sup>

Het verschaffen van onjuiste informatie door EU-organen kan desgevallend leiden tot de aansprakelijkheid van de Unie wegens schending van het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen. Incorrecte informatie moet worden rechtgezet.<sup>429</sup>

---

426 Bv. HvJ C-5/89, Commissie v. Duitsland (BUG-Alutechnik), *Jur.* 1990, I-3437; HvJ C-365/89, Cargill, *Jur.* 1991, I-3045 en HvJ C-24/95, Alcan, *Jur.* 1997, I-1591. Aldus ook CRAIG 2006, 631-633.

427 HvJ 161/88, Binder, *Jur.* 1989 2415 en HvJ C-365/89, Cargill, *Jur.* 1991, I-3045.

428 Bv. Ger. T-427/04 en T-17/05, France Télécom, n.n.g.; Ger. T-177/07, Mediaset, n.n.g. en Ger. T-334/07, Denka International, *Jur.* 2009, II-4205.

429 Zie bv. HvJ 23/69, Fiehn, *Jur.* 1970, 547 en HvJ 137/79, Kohll, *Jur.* 1980, 2601.

In de zaak *Richez Parise* besliste het Hof dat het bevoegde orgaan dat wacht met de rechtzetting van onjuiste inlichtingen tot op het ogenblik waarop de belanghebbenden hun beslissing moeten nemen, een dienstfout beging die met zich meebracht dat de Unie voor de gevolgen van de onjuiste inlichtingen aansprakelijk kon worden gesteld.<sup>430</sup>

#### 4.6.4 Afwijking van beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid

##### 4.6.4.1 Beleidsregels

Hiervoor is gesteld dat op grond van het vertrouwensbeginsel van een beleid – dat is opgenomen in formele regels – niet zonder meer mag worden afgeweken (*Official's salaries* zaak).<sup>431</sup> Beleid kan echter ook zijn opgenomen in *soft law* waarbij de overheid zich niet formeel wenst te binden. De vraag rijst of die *soft law* toch bindende rechtsgevolgen kunnen hebben – met andere woorden dat daar niet zonder meer kan worden van afgeweken – door een mogelijke toepassing van een vertrouwensbeginsel. Dit wordt hieronder nader onderzocht.

##### *Algemeen*

De Unie-instellingen kunnen – naast de regelgevende instrumenten opgesomd in artikel 288 VWEU (oud artikel 249 EG) – gebruik maken van andere instrumenten om hun beleid ten uitvoer te brengen. Zij doen geregeld een beroep op resoluties, verklaringen, conclusies of gelijkaardige instrumenten die al dan niet rechtsgevolgen teweeg brengen en onder de algemene term *soft law* geplaatst worden.<sup>432</sup>

De *soft law* instrumenten zouden als volgt kunnen worden ingedeeld:<sup>433</sup> ten eerste zijn er de Europese beleidsregels die aangeven hoe bestaand primair en secundair Unierecht moet worden geïnterpreteerd en uitgelegd en/of die aangeven hoe een Unie-instelling haar discretionaire bevoegdheden zal uitoefenen. De beleidsregels verduidelijken of concretiseren aldus het bestaande wettelijke kader;<sup>434</sup> ten tweede zijn er andere *soft law* instrumenten zoals aanbevelingen, resoluties en gedragscodes die niet noodzakelijk gerelateerd zijn aan bestaand EU-recht en vaak nieuwe op zichzelf staande gedragsregels beogen vast te leggen en ten derde bestaan er voorbereidende of informatieve instrumenten die zelf geen gedragsregels bevatten maar in de regel gericht zijn op de toekomstige ontwikkeling ervan.

De *soft law* instrumenten worden gebruikt om niet-bindende handelingen vast te stellen en beogen in beginsel geen rechtsgevolgen. Er kan in herinnering

430 HvJ 19, 20, 25 en 30/69, *Richez-Parise*, *Jur.* 1970, 325.

431 HvJ 81/72, *Commissie v. Raad*, *Jur.* 1973, 575. Zie bv. ook HvJ 188/73, *Grassi*, *Jur.* 1974, 1099 en HvJ 70/74, *Commissie v. Raad*, *Jur.* 1975, 795.

432 GAUTIER 1995, 23-37 en KLABBERS 1994, 1003-1004.

433 SENDEN & HANCHER 2000, 96.

434 Hierover o.m. BORCHARDT & WELLENS 1987, 663-727; LAUWAARS 1993, 18-25 en MORTELMANS 1979, 16-30.

worden gebracht dat artikel 288, vijfde lid VWEU uitdrukkelijk stelt dat aanbevelingen en adviezen niet verbindend zijn. Zo ook heeft een resolutie – *i.e.* een intentieverklaring met betrekking tot het beleidsprogramma dat de instelling wenst gerealiseerd te zien – doorgaans geen bindende kracht.<sup>435</sup>

Er kunnen echter ook van niet-bindende handelingen enige rechtsgevolgen uitgaan.<sup>436</sup> De Unie-instelling die zich zelf aan een beleids- of gedragsregel gebonden acht, kan daar omwille van het vertrouwensbeginsel<sup>437</sup> en het gelijkheidsbeginsel slechts onder vermelding van gegronde redenen van afwijken.<sup>438</sup>

In beleidsregels en richtsnoeren bijvoorbeeld kan de bevoegde bestuursoverheid aangeven hoe zij zekere discretionaire bevoegdheden zal uitoefenen met het oog op het bevorderen van de transparantie en de gelijke behandeling.<sup>439</sup> Dergelijke instrumenten kunnen rechtsgevolgen teweegbrengen als zij bij de rechtsonderhorigen een gerechtvaardigd vertrouwen opwekken dat de instelling zich aan die beleidslijn zal houden.<sup>440</sup>

Een uitzondering vormen de interpretatieve mededelingen die niet bindend zijn. De Commissie kan een interpretatieve mededeling richten aan de lidstaten die meestal aangeven welke beleidslijn de Commissie zal hanteren als hoeder van het Unierecht ten opzichte van de lidstaten. De Commissie zal doorgaans geen inbreukprocedure tegen een lidstaat inleiden die de mededelingen niet volgt. Particulieren kunnen zich ook niet beroepen op het vertrouwensbeginsel indien de Commissie in een procedure afwijkt van een interpretatieve mededeling.<sup>441</sup>

De Commissie vaardigt geregeld beleidsregels uit met betrekking de wijze waarop zij haar discretionaire bevoegdheden zal uitoefenen. Zo zijn er beleidsregels in domeinen waar de Unie-instellingen zelf bestuurstaken uitoefenen zoals mededinging, douane, enz. De beleidsregels van de Unie-instellingen kunnen evenwel ook gericht zijn tot hun eigen ambtenaren waarin bepaalde gedragsregels zijn opgenomen (die niet bindend zijn voor de Unieburgers). Beleidsregels mogen niet in strijd zijn met de regeling waaraan de bestuursbevoegdheid is ontleend. Ze

---

435 Bv. HvJ 9/73, Schlüter, *Jur.* 1973, 1135; HvJ 59/75, Manghera e.a., *Jur.* 1976, 91 en HvJ C-4/96, NIFPO e.a., *Jur.* 1998, I-681.

436 Bv. HvJ C-58/94, Nederland v. Raad, *Jur.* 1996, I-2169. Zie ook BORCHARDT & WELLENS 1987, 700-709.

437 Bv. HvJ 81/72, Commissie v. Raad, *Jur.* 1973, 575.

438 LENAERTS & VAN NUFFEL 2003, 694.

439 Zie HvJ 81/72, Commissie v. Raad (Official's Salaries case), *Jur.* 1973, 575 en HvJ 148/73, Louwage, *Jur.* 1974, 81. Zie ook CRAIG 2006, 641-649.

440 HvJ 81/72, Commissie v. Raad, *Jur.* 1973, 575; HvJ 63 en 147/84, Finsider, *Jur.* 1985, 2857; Ger. T-380/94, AIUFFASS e.a., *Jur.* 1996, II-2169; Ger. T-105/95, WWF UK v. Commissie, *Jur.* 1997, II-313; Ger. T-149/95, Ducros, *Jur.* 1997, II-2031 en Ger. T-23/99, LR AF 1998, *Jur.* 2002, II-1705. Zie ook LENAERTS & VAN NUFFEL 2003, 691-692 en TOURNEPICHE 2002, 55-62.

441 STEYGER 1996, 42-43. Zie ook LAUWAARS 1993, 24.

gaan gepaard met een inherente afwijkmogelijkheid; de afwijkingen moeten evenwel gemotiveerd zijn en objectief gerechtvaardigd zijn.

Beleidsregels van de Commissie kunnen de lidstaten binden daar die betrekking hebben op een exclusieve beslissingsbevoegdheid van de Commissie,<sup>442</sup> bijvoorbeeld wat het mededingingsrecht en het beleid op het gebied van staatssteun betreft.<sup>443</sup> Particulieren kunnen zich op de beleidsregels van de Commissie beroepen aangezien zij het Europese bestuur kunnen binden via de Unierechtelijke algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vertrouwensbeginsel.<sup>444</sup> Daarenboven codificeren dergelijke beleidslijnen vaak vaste praktijken (zie 4.6.4.2).<sup>445</sup>

Een gerechtvaardigde verwachting is evenwel niet beschermingswaardig als de Europese instelling zichzelf op een onredelijke<sup>446</sup> of illegale wijze heeft gebonden.<sup>447</sup> De plicht tot het toepassen van het beleid geldt enkel ten aanzien van de gepubliceerde documenten (bijvoorbeeld gedragscode, mededeling, rapport, enz.)<sup>448</sup> in tegenstelling tot de interne (werk)documenten en stellingen die niet gepubliceerd zijn.<sup>449</sup>

#### *Beleidsregels staatssteun*

De Commissie maakt in het kader van staatssteun<sup>450</sup> steeds meer gebruik van Europese beleidsregels – richtsnoeren, gedragscodes en mededelingen – waarin zij het beleid dat zij zal volgen, uiteenzet en duidelijkheid tracht te scheppen inzake de toepassing van de steunregels.<sup>451</sup> Dergelijke beleidsregels geven ofwel aan wat moet worden beschouwd als steun in de zin van de verdragsbepalingen ofwel hoe de Commissie met bepaalde steun zal omgaan in het kader van haar onderzoek naar de verenigbaarheid ervan met de verdragsbepalingen. Zo heeft de

442 Bv. HvJ C-48/90 en C-66/90, PTT Nederland, *Jur.* 1992, I-565.

443 LAUWAARS 1993, 20-21.

444 Bv. HvJ 40 tot 48, 50, 54 tot 56, 111, 113 en 114/73, Suiker Unie, *Jur.* 1975, 1663 en HvJ 253/78 en 1-3/79, Procureur van de Republiek v. B. Giny en Guerlain, *Jur.* 1980, 2327.

445 Bv. HvJ 25/83, Buick, *Jur.* 1984, 1773 en HvJ 7/86, Vincent, *Jur.* 1987, 2473.

446 Bv. HvJ 11/78, Italië v. Commissie, *Jur.* 1979, 1527.

447 Bv. HvJ 303 en 312/81, Klöckner, *Jur.* 1983, 1507; HvJ 162/84, Vlachou, *Jur.* 1986, 481 en Ger. T-336/94, Efisol, *Jur.* 1996, II-1343.

448 Bv. HvJ 282/81, Ragusa, *Jur.* 1983, 1245; HvJ 181-184/86, Del Plato, *Jur.* 1987, 4991; HvJ C-58/94, Nederland v. Raad, *Jur.* 1996, I-2169 en Ger. T-33/91, Williams, *Jur.* 1992, II-2499.

449 Bv. HvJ 40/86, Kolivas, *Jur.* 1991, 2643; Ger. T-63/89, Latham, *Jur.* 1991, II-19; Ger. T-26/91, Kupka-Floridi, *Jur.* 1992, II-1615 en Ger. T-155/94, Climax Paper Converters, *Jur.* 1996, II-873.

450 Voor een voorbeeld met betrekking tot de mededinging: HvJ C-189, 202, 205, 208 en 213/02 P, Dansk Rørindustri e.a., *Jur.* 2005, I-5425.

451 LAUWAARS 1993, 18-25.

Commissie richtsnoeren inzake staatssteun in de sectoren landbouw en bosbouw voor de periode 2007-2013 vastgesteld.<sup>452</sup>

De Commissie is in de regel gebonden aan de door haar uitgevaardigde richtsnoeren en mededelingen met betrekking tot de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheden in het domein van de staatssteun, voor zover zij niet in strijd zijn met de Unieverdragen. Particulieren kunnen op dergelijke richtsnoeren vertrouwen en de rechters kunnen nagaan of de Commissie de richtsnoeren heeft gevolgd ten aanzien van de aangevochten beslissing.<sup>453</sup>

Een gedragscode waarin de Commissie uiteenzet op welke wijze zij haar beslissingsbevoegdheid in een bepaalde sector zal uitoefenen, kan dus bindende rechtsgevolgen hebben.

In de zaak CIRFS<sup>454</sup> bijvoorbeeld vernietigde het Hof een commissiebeschikking houdende goedkeuring van staatssteun door Frankrijk wegens strijdigheid met een code. Het Hof stelde in het bijzonder dat de regels betreffende de steunmaatregelen van de staten in een bepaalde sector die door de Commissie zijn uiteengezet in een mededeling over haar beleid op dat gebied ('code') en die door de lidstaten zijn aanvaard, dwingende werking hebben. Zij vormen een handeling van algemene strekking die door een individuele beschikking niet impliciet kan worden gewijzigd. Een verwachting gebaseerd op een latere individuele beschikking zal dus niet kunnen worden aangevoerd om de code opzij te zetten. De code werd sinds 1977 toegepast op de sector synthetische vezels zowel voor industrieel gebruik als voor de vervaardiging van textiel en het toepassingsgebied kan niet worden beperkt door een in een brief voorkomende overweging van de Commissie over de economische situatie van de sector. De betrokken steun moest aldus worden aangemeld (r.o. 50-51). Hieruit kan worden afgeleid dat beleidsregels in de vorm van steuncodes die formeel geen rechtskracht hebben, wel degelijk juridisch bindend kunnen zijn voor de Commissie en de lidstaten voor zover ze ermee hebben ingestemd.

Beleidsregels op het vlak van staatssteun (vaak kaderregelingen en richtsnoeren) zijn doorgaans gericht tot de lidstaten daar artikel 107 VWEU geen directe werking heeft en daarenboven de commissiebeschikkingen zich richten tot de lidstaten en niet tot de steunontvanger of potentiële klagers.<sup>455</sup> Tevens rust de verplichting tot aanmelding op de lidstaten. De Commissie is per slot van rekening als enige bevoegd om te oordelen over de verenigbaarheid van de steunmaatregelen en beschikt over ruime discretionaire bevoegdheden in dit verband. De beleidsregels spelen een belangrijke rol in deze context; zij geven vaak aan welke

---

452 Zie Communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007-2013, *Pb. C.* 219 van 27 december 2006.

453 Ger. T-176/01, *Ferriere Nord*, *Jur.* 2004, II-3931. Aldus ook ARHOLD 2005, 175 en SENDEN en HANCHER 2000, 96.

454 HvJ C-313/90, *CIRFS*, *Jur.* 1993, I-1125.

455 Bv. Ger. T-182/98 (*Order*), *UPS Europe v. Commissie*, *Jur.* 1999, II-2857.



soort maatregelen als steunmaatregelen in de zin van artikel 107 VWEU zullen worden beschouwd. Daarenboven gaan veel sectorspecifieke richtsnoeren secuur in op de voorwaarden waaronder de Commissie voorgestelde steunmaatregelen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zal beschouwen.<sup>456</sup> Sommige richtsnoeren leggen accurate aanmeldingsvoorschriften op voor de situatie dat de voorgestelde individuele steunverlening een bepaald bedrag overstijgt en kunnen ook bijkomende verplichtingen opleggen aan de lidstaten zoals een jaarlijkse rapporteringsverplichting.<sup>457</sup> De voordelen van dergelijke beleidsregels zijn dat zij de transparantie bevorderen, tot meer rechtszekerheid leiden, een betere en uniforme toepassing van het Europese recht stimuleren en een effectievere handhaving van het EU-recht door de Commissie tot gevolg hebben.

Beleidsregels kunnen dus wel degelijk gerechtvaardigde verwachtingen doen rijzen en de beoordelingsvrijheid van de Commissie beperken maar in geen geval mag worden afgeweken van de verdragsregels (in het bijzonder artikel 107 en 108 VWEU).<sup>458</sup> Een schending van gerechtvaardigde verwachtingen wordt echter niet snel aanvaard door de Europese rechter.

In de zaak *Deufil*<sup>459</sup> werd het middel opgeworpen dat de door de Commissie uitgevaardigde steuncode waarin werd gesteld dat steun met betrekking tot bepaalde vezels en garens niet onder de uitzondering van oud artikel 93, lid 3, c, EEG (nieuw artikel 107, § 3, c VWEU) viel en het feit dat polypropyleengarens niet in die steuncode waren vermeld bij de ondernemingen die hun productie hebben omgeschakeld, een gewettigd vertrouwen had gewekt dat eraan in de weg zou staan dat de Commissie de terugvordering van de steun aan de lidstaat zou bevelen (r.o. 21). Het Hof ontkende dit en stelde dat de steuncode richtsnoeren bevat waarin het beleid wordt uiteengezet dat de Commissie op het gebied van steun aan de kunstvezel- en graansector in de toekomst wenst te volgen en die zij door de lidstaten gerespecteerd wil zien. In de steuncode kan niet worden afgeweken van de artikelen 92 en 93 EEG (nieuwe artikelen 107 en 108 VWEU) (r.o. 22). Steun met betrekking tot een product dat niet was opgenomen in de steuncode moest wel degelijk eerst worden aangemeld en was onderworpen aan de *standstill* verplichting conform artikel 93, lid 3 EEG (nieuw 108, § 3, VWEU). De steuncode kon dus geen gerechtvaardigde verwachting doen rijzen dat steun die niet in de steuncode was opgenomen steun zou zijn waarop de staatssteunbepalingen niet van toepassing zouden zijn (r.o. 23-25).

456 SENDEN & HANCHER 2000, 97.

457 De meeste richtsnoeren inzake staatssteun zijn terug te vinden in de C-serie van het Publicatieblad.

458 Bv. HvJ 310/85, *Deufil*, *Jur.* 1987, 901; HvJ C-313/90, *CIRFS*, *Jur.* 1993, I-1125; Ger. T-380/94, *AIUFFASS e.a.*, *Jur.* 1996, II-2169 en Ger. T-149/95, *Ducros*, *Jur.* 1997, II-2031.

459 HvJ 310/85, *Deufil*, *Jur.* 1987, 901.



Een rechtsonderhorige kan het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen opwerpen waar een bestuursoverheid het beleid niet wenst toe te passen ten aanzien van hem (terwijl het beleid zelf niet in het algemeen gewijzigd wordt). Honorering van het beginsel zal betekenen dat het bestuur zijn vooropgestelde beleidslijn ook moet toepassen ten aanzien van die specifieke rechtsonderhorige. Daarenboven zelfs al kan de betrokkene geen gerechtvaardigde verwachtingen bewijzen, zouden overwegingen van gelijkheid kunnen volstaan om het bestuur te dwingen zijn beleidslijn te volgen tenzij die laatste erin slaagt overtuigende redenen voor te leggen die een afwijking van het beleid in een concreet geval rechtvaardigen.

In de mijlpaalzaak *Louwage* stelde het Hof dat hoewel een interne richtsnoer niet het karakter had van een rechtsregel die steeds door het bestuur moet worden nageleefd, het wel een gedragsregel uitzette met betrekking tot een praktijk die zou worden gevolgd. Het bestuur kan daar niet zonder meer van afwijken zonder daarvoor gegronde redenen te geven. Zoniet, dan komt het beginsel van gelijke behandeling in het gedrang.<sup>460</sup>

Het is aan de Europese rechters de richtsnoeren die op grond van het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen bindend kunnen zijn en waarvan niet zonder meer kan worden afgeweken in een individuele zaak, te interpreteren met het oog op het verzekeren van een correcte toepassing in een voorliggende zaak.

In de zaak *Spanje v. Commissie* oordeelde het Hof dat de mededeling van de Commissie bindend was op voorwaarde dat die niet afweek van het EU-verdrag en aangenomen was door de lidstaten.<sup>461</sup> De Commissie kon dan ook niet weigeren de *de minimis*-regel vervat in de mededeling toe te passen ten aanzien van steun toegekend in sectoren die de mededeling niet van zijn toepassingsgebied uitsloot.

In de zaak *Duitsland v. Commissie* besliste het Gerecht dat de Commissie in het kader van de broeikasgasemissierechten haar bevoegdheden door middel van uitgevaardigde richtsnoeren op zodanige wijze had beperkt dat zij daarvan niet kon afwijken zonder beginselen als vertrouwen, rechtszekerheid en gelijke behandeling te schenden. De lidstaten zijn gerechtigd de maatregelen die indruisen tegen die richtsnoeren aan te vechten en die richtsnoeren kunnen dus tegen de Commissie worden ingeroepen.<sup>462</sup>

De vraag of een richtsnoer of een mededeling daadwerkelijk een verwachting creëert, hangt af van zijn bewoordingen en zijn plaats binnen het globale be-

---

460 HvJ 148/73, *Louwage*, *Jur.* 1974, 81. Zie ook HvJ 105/75, *Giuffrida*, *Jur.* 1976, 1395; HvJ 282/81, *Ragusa*, *Jur.* 1983, 1245 en Ger. T-134/96, *Smets*, *Jur.* 1997, II-2333, I-A-371, II-999.

461 HvJ C-351/98, *Spanje v. Commissie*, *Jur.* 2002, I-8031.

462 Ger. T-374/04, *Duitsland v. Commissie*, *Jur.* 2007, II-4431.

leidsschema in het staatssteundomein.<sup>463</sup> Zo zal er geen spanning zijn tussen een richtsnoer en een individuele zaak die een beweerde afwijking van die richtsnoer vormt als het gaat om twee verschillende situaties.

De zaak *British Steel*<sup>464</sup> betrof een code inzake staatssteun met betrekking tot de staalsector. De vijfde *steel aid code* voorzag dat steun in bepaalde gevallen verenigbaar kon zijn met de EGKS (bijvoorbeeld voor onderzoek en ontwikkeling, enz.). De aangevochten beslissing waarin de steun werd goedgekeurd voor de herstructurering van staalfabrieken in Spanje en Italië viel buiten de grenzen van de steuncode. *British Steel* vocht die commissiebeslissing aan en stelde dat de Commissie die beslissing in het licht van de steuncode niet kon nemen en dat de gerechtvaardigde verwachtingen waren geschonden. Het Hof stelde dat de betrokken code een aantal categorieën van steun bevatte die konden worden beschouwd als verenigbaar met het EU-verdrag en dat de Commissie niet zonder meer vrij zou zijn in het goedkeuren van de steun door middel van een individuele beslissing die afwijkt van de regels in de code. Die code is echter enkel bindend voor zaken waarvan de steun binnen de bepalingen van die code vielen; als dit niet het geval was, kon de steun worden goedgekeurd door middel van een individuele beslissing op voorwaarde dat die steun noodzakelijk was om één van de verdragsdoelstellingen te bereiken. Het Hof oordeelde dat het aannemen door de Commissie van een steuncode waarbij bij wege van uitzondering bepaalde categorieën van steun worden goedgekeurd, geen gerechtvaardigde verwachting creëert dat andere categorieën niet moeten worden goedgekeurd.<sup>465</sup>

Een vordering wegens schending van gerechtvaardigde verwachtingen op grond van een afwijking van een richtsnoer kan falen wanneer de betrokken richtsnoer relatief ruim geformuleerd is waarbij de Commissie de beoordelingsvrijheid heeft met betrekking tot betekenis en de toepassing ervan.

Zo stelde het Gerecht in de zaak *JFE Engineering* dat de betrokken bepalingen in de richtsnoer beoordelingsvrijheid lieten aan de Commissie rekening te houden met de grootte van de onderneming als een factor in de vaststelling van de hoogte van de boete.<sup>466</sup>

---

463 CRAIG 2006, 647.

464 HvJ C-1/98 P, *Corus UK (British Steel)*, *Jur.* 2000, I-10349.

465 Ger. T-243/94, *British Steel*, *Jur.* 1997, II-1887 en Ger. T-244/94, *Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a.*, *Jur.* 1997, II-1963.

466 Ger. T-67, 68, 71 en 78/00, *JFE Engineering*, *Jur.* 2004, II-2501. Zie ook Ger. T-191, 212-214/98, *Atlantic Container Line e.a.*, *Jur.* 2003, II-3275.

#### 4.6.4.2 Vaste praktijk

De plicht tot het toepassen van het beleid in individuele zaken is ook toepasselijk op een ongeschreven maar gevestigde of vaste bestuurspraktijk. In het Unierecht vloeit die plicht voort uit het vertrouwensbeginsel of/en het gelijkheidsbeginsel.<sup>467</sup> Er rijzen echter zekere praktische problemen.<sup>468</sup> Ten eerste kan het moeilijk zijn het bestaan van een praktijk te bewijzen die niet terug te vinden is in een geschreven beleidsregel.<sup>469</sup> Ten tweede bestaat er enige onzekerheid met betrekking tot de vraag wanneer een praktijk voldoende gevestigd is (na hoeveel jaren of keren?). Een rechtsonderhorige kan niet zonder meer een gerechtvaardigde verwachting hebben in het verkrijgen van een gunstige beslissing omdat hij die een aantal keren heeft verkregen of omdat een andere persoon in gelijkaardige omstandigheden die heeft verkregen.<sup>470</sup> Ten derde blijken de rechtscolleges enkel tussen te komen als het bestuur het beleid volledig genegeerd heeft of als de rechtvaardiging voor afwijking van de praktijk onredelijk of manifest fout is.<sup>471</sup>

Gerechtvaardigde verwachtingen kunnen dus wel degelijk rijzen als resultaat van een vaste bestuurspraktijk.<sup>472</sup> Een ter kennis gebrachte vroegere bestuurspraktijk van een Europese instelling – bijvoorbeeld de Commissie – kan het gerechtvaardigde vertrouwen opwekken dat dezelfde regels zullen worden toegepast (behoudens tegenovergestelde signalen). In het bijzonder wanneer de mededelingen van de betrokken Europese instelling niet verschillen van voorafgaande mededelingen. In geval van een vaste praktijk kan de betrokkene ervan uitgaan dat hij op dezelfde wijze verder zal worden behandeld.

In de zaak MCI<sup>473</sup> bijvoorbeeld stelde het Gerecht dat de partijen bij een fusie een gerechtvaardigde verwachting hadden dat de brief die ze hadden geschreven – waarin werd gesteld dat ze niet zouden doorgaan met de fusie in zijn huidige vorm – zou resulteren in het sluiten van hun dossier in overeenstemming met de bestuurspraktijk die de Commissie voorheen had. De bestuurspraktijk moest worden gevolgd in afwezigheid van indicaties dat de Commissie van die praktijk zou zijn afgestapt.

Een samenhangende bestuurspraktijk brengt met zich mee dat producenten en handelaars kunnen verwachten dat die praktijk zal worden voortgezet zolang de overheid niet heeft aangegeven dat dit niet langer het geval zal zijn door bijvoorbeeld

---

467 Aldus ook CRAIG 2006, 642.

468 SCHONBERG 2000b, 141-142.

469 HvJ 92/85, Hamai, *Jur.* 1986, 3157.

470 Bv. HvJ 16-19/59, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft e.a., *Jur.* 1960, 47; HvJ C-69/89, Nakajima All Precision, *Jur.* 1991, I-2069; HvJ 258 en 259/90, Pesqueras De Bermeo e.a., *Jur.* 1992, I-2901; Ger. T-20/91, Holtbecker, *Jur.* 1992, II-2599 en Ger. T-498/93, Dornonville de la Cour, *Jur.* 1994, FP-I-A-257, II-813.

471 Bv. HvJ 344/85, Ferriere San Carlo, *Jur.* 1987, 4435.

472 Bv. HvJ 129/87, Fingruth, *Jur.* 1988, 6121.

473 Ger. T-310/00, MCI, *Jur.* 2004, II-3253.

een regelgevende bepaling of een waarschuwing.<sup>474</sup> Er kan geen gerechtvaardigde verwachting zijn als de betrokkene effectief op de hoogte is (of moet zijn) dat een verandering van de relevante praktijk naderend is. Zo bijvoorbeeld wanneer daarover gesprekken zijn gevoerd tussen de Commissie en de producenten/handelaars die potentieel zullen worden geraakt door die verandering.<sup>475</sup> Er moet sprake zijn van een samenhangende praktijk. De uitoefening van een beoordelingsvrijheid in één enkele aangelegenheid is geen samenhangende praktijk.<sup>476</sup> Een gerechtvaardigde verwachting kan worden afgeleid uit algemeen gedrag van een instelling.<sup>477</sup>

Er kan echter geen gerechtvaardigde verwachting bestaan in de continuïteit van een illegale praktijk.

Het Hof stelt het als volgt in de zaak Maizena (r.o. 22): ‘(...) kan evenmin de stelling van Maizena worden aanvaard, dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen zou zijn geschonden door de onverwachte wijziging van de praktijk, die door de Bondsrepubliek Duitsland jarenlang was gevolgd en door de Commissie nimmer was bekritiseerd. Een met de gemeenschapsregeling strijdige praktijk van een lidstaat kan nooit tot het ontstaan van een door het gemeenschapsrecht beschermde rechtspositie leiden, ook niet wanneer de Commissie heeft nagelaten de noodzakelijk[e] stappen te nemen om die lidstaat tot een correcte toepassing van de gemeenschapsregeling te bewegen.’<sup>478</sup>

Het is mogelijk – maar moeilijker – schending van gerechtvaardigde verwachtingen te vorderen in geval van een afwijking van het beleid gevestigd door een praktijk die niet is geformaliseerd in het bijzonder door te zijn opgenomen in een richtsnoer of een gelijkaardig document.

Zo vroeg de verzoeker in de zaak Ferriere San Carlo<sup>479</sup> de boete te vernietigen die was opgelegd wegens overschrijding van een productiequotum voor staal op grond van het argument dat de koop was gebeurd in overeenstemming met de algemene praktijk (twee jaar durende vaste praktijk) aangenomen door de Commissie die de verkoop toeliet van een aantal stocks boven het leveringsquotum. Het Hof stelde vast dat er noch een beslissing tot beëindiging van de Commissiepraktijk was noch de verzoeker individueel was gewaarschuwd dat de praktijk was beëindigd. Verzoeker kon daarom veronderstellen dat de praktijk nog steeds werd gehandhaafd.

474 Zie ook HvJ 129/87, *Fingruth*, *Jur.* 1988, 6121 en HvJ 14/88, *Italië v. Commissie*, *Jur.* 1989, 3677.

475 SHARPSTON 1990b, 147.

476 Ger. T-20/91, *Holtbecker*, *Jur.* 1992, II-2599.

477 HvJ C-44/00 P, *Sodima*, *Jur.* 2000, I-11231.

478 HvJ 5/82, *Maizena*, *Jur.* 1982, 4601. Zie ook HvJ 161 en 162/80, *Carbognani e.a.*, *Jur.* 1981, 543; HvJ 316/86, *Krücken*, *Jur.* 1988, 2213 en HvJ C-31 tot 40/91, *Lageder e.a.*, *Jur.* 1993, I-1761.

479 HvJ 344/85, *Ferriere San Carlo*, *Jur.* 1987, 4435.

Het was de taak van de Commissie na te gaan of de overschrijding van het quotum kon worden toegeschreven aan die praktijk en dat heeft de Commissie *in casu* niet gedaan waardoor de oplegging van de boete in die omstandigheden in strijd was met het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen.

In de zaak Dansk Rørindustri<sup>480</sup> weigerde het Hof daarentegen de redenering van de zaak Ferriere San Carlo toe te passen in de context van het mededingingsrecht. Een in het verleden aangevoerde praktijk met betrekking tot het bepalen van de hoogte van de boetes creëerde geen gerechtvaardigde verwachting dat het niveau van de boete niet zou worden gewijzigd zonder waarschuwing in het bijzonder omdat de verandering die *in casu* plaatshad, voorzienbaar was.

Het gebrek aan duidelijkheid met betrekking tot een vorige beslissingspraktijk van de Commissie kan mogelijk in het kader van de staatssteun verwachtingen wekken.

In het bijzonder kon de ontvanger geloven dat de maatregel waar hij voordeel uithaalde geen staatssteun vormde in het licht van vorige beslissingen van de Commissie met betrekking tot gelijkaardige steun. De Commissie had in het bijzonder een tiental beschikkingen uitgevaardigd waarin zij stelde dat de begunstigden van een onwettige steunregeling in een bepaalde lidstaat zich mochten beroepen op een gewettigd vertrouwen omdat die steun gelijkenis vertoonde met een Belgische regeling inzake coördinatiecentra waarvan de Commissie in het verleden had beslist dat dit geen steunmaatregel was in de zin van artikel 87, lid 1 EG (huidige artikel 107, § 1, VWEU).<sup>481</sup>

De Commissie heeft ook al aanvaard dat wanneer een ontvanger die begunstigd is door een nieuw soort maatregel waarvan het niet evident is dat die als staatssteun moet worden gekwalificeerd, gerechtvaardigde verwachtingen kan opwerpen.<sup>482</sup>

Zo oordeelde de Commissie in de Beschikking France Télécom dat de steunontvanger gerechtvaardigd kon verwachten dat (op grond van de beslissingspraktijk die in die tijd bestond) louter mondelinge verklaringen van de staat geen staatssteun vormden wegens de ‘ongebruikelijke vorm’ van de steun. Bijgevolg oordeelde de Commissie

---

480 HvJ C-189, 202, 205, 208 en 213/02 P, Dansk Rørindustri e.a., *Jur.* 2005, I-5425.

481 Beschikking 2003/81/EG van de Commissie van 22 augustus 2002 inzake de steunregeling die door Spanje ten behoeve van de coördinatiecentra in Biskaje ten uitvoer is gelegd, *Pb. L.* 6 februari 2003, afl. 31, 26-31; Beschikking 2003/515/EG van de Commissie van 17 februari 2003 betreffende de door Nederland ten uitvoer gelegde steunmaatregel ten gunste van internationale financieringsactiviteiten, *Pb. L.* 18 juli 2003, afl. 180, 52-66 en Beschikking 2004/77/EG van de Commissie van 24 juni 2003 betreffende de door België ten uitvoer gelegde steunregeling in de vorm van een fiscaal rulingstelsel voor US Foreign Sales Corporations, *Pb. L.* 28 januari 2004, afl. 23, 24-26.

482 Aldus ook GIRAUD 2008, 1418.

dat het bevel tot terugvordering van de steun in strijd zou zijn met de algemene beginselen van Unierecht.<sup>483</sup>

#### 4.6.4.3 Gedoogbeleid

De vraag stelt zich of een gerechtvaardigde verwachting kan rijzen uit het langdurig niet uitoefenen van een bevoegdheid door een Europese instelling of een nationale overheid die voor een rechtsonderhorige belastend is.

Wat de lidstaten betreft – die doorgaans met de uitvoering en toepassing van het Unierecht belast zijn – vloeit de handhavingsplicht van het Unierecht voort uit artikel 4 VEU dat het beginsel van de Unietrouw neerlegt (zie 2.4.6.2). De lidstaten moeten het Unierecht – in het bijzonder de nationale bepalingen die ter omzetting en uitvoering van het EU-recht zijn genomen – handhaven. Door die ‘doelgebonden handhavingsverplichting’ is er voor gedogen vrijwel geen ruimte.<sup>484</sup> Daarenboven kan herhaald worden dat er op EU-niveau een absoluut *contra legem* verbod bestaat zodat het vertrouwensbeginsel geen succesvol verweer kan vormen in het verzet tegen een handhavingsactie. Gedogen kan immers de uniforme toepassing van het Unierecht in gevaar brengen.<sup>485</sup> Op het niet terugvorderen van steunbedragen wordt in hoofdstuk 5 dieper ingegaan (zie 5.3.2).

Gelet op het verbod van *contra legem* toepassing kunnen ook de Unie-instellingen in beginsel geen onwettige praktijk gedogen. In bepaalde uitzonderlijke omstandigheden kan de combinatie van het verstrijken van de tijd en inactiviteit van een Unie-instelling echter wel een gerechtvaardigde verwachting wekken dat een bepaalde bevoegdheid niet meer zal worden uitgeoefend.<sup>486</sup>

In het kader van staatssteun kan uitzonderlijk een verwachting worden gewekt als de Commissie extreem lang wacht met het nemen van een beslissing inzake de verenigbaarheid van de betrokken steun met de Europese staatssteunregels. De Commissie moet binnen een redelijke termijn de beschikking – waarin al dan niet de terugvordering wordt bevolen – nemen. Het vereiste van rechtszekerheid verzet zich ertegen dat de Commissie eindeloos lang kan wachten met het uitoefenen van haar bevoegdheden.<sup>487</sup> De redelijkheid van de termijn moet worden beoordeeld in relatie tot de specifieke omstandigheden van iedere zaak, de context, de verschillende procedurele stappen te volgen door de Commissie, de complexiteit van de zaak en het belang ervan voor de verschillende betrokken partijen.<sup>488</sup>

483 Beschikking 2006/621/EG van de Commissie van 2 augustus 2004 betreffende de door Frankrijk ten uitvoer gelegde steunmaatregel ten gunste van France Télécom, *Pb. L.* 20 september 2006, afl. 257, 11-67 (in het bijzonder 263 en 264).

484 VERMEER 2010, 133.

485 Aldus ook VERMEER 2010, 138.

486 Bv. HvJ 223/85, RSV, *Jur.* 1987, 4617 en HvJ C-298/00 P, Italië v. Commissie, *Jur.* 2004, I-4087.

487 Bv. HvJ 52/69, Geigy, *Jur.* 1972, 787 en HvJ C-74/00 P en C-75/00 P, Falck e.a., *Jur.* 2002, I-7869.

488 Aldus ook ARHOLD 2004, 167-203.

In de Lorenz-zaak<sup>489</sup> werd gesteld dat de Commissie – weliswaar niet aan een concrete termijn gebonden – moest handelen binnen een ‘redelijke termijn’ en dat het *in casu* passend was zich te laten leiden door de artikelen 173 en 175 EEG (huidige artikelen 263 en 265 VWEU) die in gelijkaardige situaties een termijn van twee maanden voorzien, om de vooronderzoeksfase af te handelen en dus uitsluitel te geven over de wettigheid van de maatregel.<sup>490</sup> Echter, het Hof meent dat de periode van twee maanden enkel toepasselijk is als de lidstaat de steun behoorlijk bij de Commissie aangemeld heeft.<sup>491</sup> Artikel 7, § 6, van de Verordening nr. 659/1999<sup>492</sup> bepaalt dat de Commissie zoveel als mogelijk moet proberen een beslissing te nemen binnen achttien maanden vanaf de opening van de procedure maar dit is geen strikte deadline of vervaltermijn. Het louter verstrijken van die vervaltermijn kan geen gerechtvaardigde verwachtingen creëren.<sup>493</sup>

In de zaak Rijn-Schelde-Verolme (hierna RSV) werd een beroep op het vertrouwensbeginsel tegen de commissiebeschikking gehonoreerd omdat de Commissie er zesentwintig maanden over had gedaan om de terugvordering aan de lidstaat te gelasten. Ten gevolge van te lang stilzitten van de Commissie mochten de onderneming, haar aandeelhouders en crediteurs erop vertrouwen dat de commissiemaatregel verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt. De Commissie kon bijgevolg niet tot terugvordering overgaan omdat het Uniebeginsel van vertrouwen in de weg stond.<sup>494</sup> De Commissie voerde aan dat de vertraging te wijten was aan de moeilijke omstandigheden. Het Hof vond dat de extreem lange vertraging niet te rechtvaardigen was. Bovendien kon de Commissie niet hard maken dat de vertraging te wijten was aan het dralen van de lidstaat in het verschaffen van de gevraagde informatie. De omstandigheden in de RSV-zaak moeten als uitzonderlijk worden gezien.<sup>495</sup> De steunmaatregel in de RSV-zaak betrof een sector waaraan sedert jaren steun werd verleend die door de Commissie was goedgekeurd. De betrokken steunmaatregel was bestemd als tegemoetkoming in de extra kosten van een operatie waarvoor reeds steun werd verleend die verenigbaar werd geacht met de gemeenschappelijke markt. De vertraging was in geen enkel

---

489 HvJ 120//73, Lorenz, *Jur.* 1973, 1471.

490 HvJ 122/73, Nordsee, *Jur.* 1973, 1511; HvJ 141/73, Lohrey, *Jur.* 1973, 1527 en HvJ 212/73, Markmann, *Jur.* 1973, 1506.

491 Zie Ger. T-95/96, Gestevisión Telecinaco, *Jur.* 1998, II-3407 en Ger. T-46/97, SIC, *Jur.* 2000, II-2125.

492 Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-verdrag, *Pb. L.* 27 maart 1999, afl. 83, 1-9.

493 Zie Ger. T-346/99, T-347/99 en T-348/99, Territorio Historico de Alava e.a., *Jur.* 2002, II-4259.

494 HvJ 223/85, RSV, *Jur.* 1987, 4617. Zie ook HvJ C-303/88, Italië v. Commissie, *Jur.* 1991, I-1433.

495 Zie HvJ C-372/97, Italië v. Commissie, *Jur.* 2004, I-3679 en HvJ C-334/99, Duitsland v. Commissie, *Jur.* 2003, I-1139. Zie ook SHARPSTON 1990b, 132-133.



opzicht te rechtvaardigen en volledig aan de Commissie te wijten.<sup>496</sup> In de regel zullen noch de Europese rechtscolleges noch de Commissie gerechtvaardigde verwachtingen honoreren op grond van het enkele feit van de vertraging in de afhandeling van een zaak en spelen andere factoren mee.<sup>497</sup> Dat de RSV-zaak een uitzondering betreft, kan onder meer worden afgeleid uit de zaak Italië v. Commissie waarin werd geoordeeld dat alleen in een uitzonderingsgeval lang wachten bij de steunbegunstigden de gerechtvaardigde verwachtingen kunnen wekken dat eraan in de weg staat dat de Commissie de betrokken lidstaat opdraagt de onrechtmatige steun terug te vorderen.<sup>498</sup>

In een commissiebeschikking van 92/329/EEG van 25 juli 1990<sup>499</sup> heeft de Commissie zelf geoordeeld dat hoewel de betrokken steun onwettig was en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, geen terugvordering van de steun moest worden gevraagd wegens een te lange periode die was verstreken tussen de datum dat de Commissie in kennis was gesteld van de steunverlening en de datum van de beslissing. Dit is echter een uitzonderlijke situatie.

In de zaak Atzeni e.a. voerden de verzoekers aan dat de procedure buitengewoon lang heeft geduurd en dat daarom de regelmatigheid van de procedure is aangetast en het rechtszekerheidsbeginsel was geschonden. In 1992 was de Commissie op de hoogte gebracht van de steunmaatregel (wet nr. 44/88). De verzoekers voerden aan dat Commissie twee jaar had laten verstrijken alvorens in 1994 een formele onderzoeksprocedure in te leiden en nog eens drie jaar alvorens in 1997 de bestreden beschikking te nemen. Er waren dus meer dan negen jaren verstreken tussen de invoering van de steunregeling in 1988 en de vaststelling van de betrokken beschikking en meer dan dertien jaar tussen die invoering en de mededeling aan de betrokkenen in 2001 van de besluiten van 1997 (r.o. 55-57). Het Hof stelde echter dat verschillende vertragingen aan de Italiaanse regering te wijten waren. De Italiaanse regering had nagelaten de Commissie vooraf in kennis te stellen van de invoering van de steunmaatregel en had bijna vier jaar laten verstrijken alvorens aan de Commissie kennis te geven van de vaststelling van deze wet (r.o. 58-59). Bovendien kon de Commissie enkel op basis van een onderzoek van de tekst van die wet geen uitspraak doen over de geldigheid van de daarin vastgestelde steunregeling. De Commissie had

496 Zie ook HvJ C-301/87, Frankrijk v. Commissie, *Jur.* 1990, I-307.

497 Vgl. Beschikking van de Commissie van 31 oktober 2000 betreffende de Spaanse wetgeving inzake de vennootschapsbelasting, *Pb. L.* 1 maart 2001, afl. 60, 57-61, r.o. 27: de Commissie erkent dat - naast andere factoren - de vertraging waarmee het de betrokken maatregel heeft onderzocht gerechtvaardigde verwachtingen konden doen rijzen.

498 HvJ C-298/00 P, Italië v. Commissie, *Jur.* 2004, I-4087. Zie ook HvJ C-334/99, Duitsland v. Commissie, *Jur.* 2003, I-1139 waarin wordt gesteld dat die zaak niet te vergelijken valt met de RSV-zaak.

499 Beschikking 92/329/EEG van de Commissie van 25 juli 1990 inzake steun van de Italiaanse Regering aan een fabrikant van ooglenzen, *Pb. L.* 3 juli 1992, afl. 183, 30-35. Zie ook HANCHER e.a. 1993, 252.

andere informatie nodig en heeft zich daartoe verschillende malen tot de Italiaanse regering gericht. De regering had echter verschillende malen soms maandenlang getalmd om de gevraagde inlichtingen te verschaffen (r.o. 60). Daarenboven was de Commissie op dat moment niet aan specifieke termijnen gebonden zolang Verordening 659/1999<sup>500</sup> nog niet was vastgesteld. Niettegenstaande de Commissie op grond van het rechtszekerheidsbeginsel ertoe gehouden was de uitoefening van haar bevoegdheden niet eindeloos uit te stellen,<sup>501</sup> was volgens het Hof dit beginsel *in casu* niet geschonden want de vertraging was vooral te wijten aan de lidstaat.

Wanneer de Commissie een plicht heeft tot het toezien op de naleving van regelgeving en die toezichtsplicht niet naleeft, creëert dat in de regel geen gerechtvaardigde verwachting voor de lidstaat of individuen dat de wet niet moet worden nageleefd.<sup>502</sup>

Er is geen sprake van gewettigd vertrouwen in het kader van het domein van de staatssteun als de Commissie met de steun heeft ingestemd of achteraf geen bezwaar heeft gemaakt maar toch binnen de termijn een beroep tot nietigverklaring van de steunverlening instelt. Het louter niet handelen van de Commissie kan geen aanleiding geven tot gerechtvaardigde verwachtingen dat de Commissie geen formele onderzoeksprocedure conform artikel 108, § 2, lid 2 VWEU zou opstarten met betrekking tot de betrokken steunmaatregelen.<sup>503</sup> De Commissie gedooft niet beleidsmatig want het Hof van Justitie laat dit niet toe. Wel kan de Commissie prioriteiten stellen ten aanzien van niet-aangemelde steun waarbij de zwaardere gevallen primair worden aangepakt. Echter, zelfs de geringe steun die in strijd met de staatssteunbepalingen is verleend, moet in beginsel worden teruggevorderd.<sup>504</sup>

Wat de Europese subsidies betreft, kunnen de lidstaten geen gerechtvaardigde verwachtingen opwerpen wanneer de Commissie in het verleden niet is opgetreden tegen bepaalde onregelmatigheden.

In de ESF-zaak *Luxemburg v. Commissie* oordeelde het Gerecht dat de nationale overheden in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de regelmatigheid van de uit hoofde van de bijstandspakketten gefinancierde verrichtingen door het uitoefenen van een deugdelijke controle. De lidstaten kunnen zich niet aan hun verantwoordelijkheid onttrekken op grond van de overweging dat de Europese Commissie geen onregelmatigheden heeft vastgesteld. Indien er in het verleden onregelmatigheden hebben plaatsgevonden waaraan geen financiële consequenties zijn verbonden of die gewoonweg niet zijn ontdekt, betekent dit niet dat de lidstaat

---

500 In werking sinds 16 april 1999.

501 Zie HvJ C-74/00P en C-75/00 P, *Falck e.a.*, *Jur.* 2002, I-7869.

502 HvJ 1252/79, *Lucchini*, *Jur.* 1980, 3753.

503 Ger. T-346/99, T-347/99 en T-348/99, *Diputación Foral de Alava e.a.*, *Jur.* 2002, II-1385.

504 Aldus ook LUJA 2000, 246.

zich met succes op het vertrouwensbeginsel kan beroepen ten opzichte van de Commissie.<sup>505</sup>

De Commissie die – nadat zij een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht – gedurende lange tijd en in stilzwijgen heeft gewacht een zaak bij het Hof van Justitie aanhangig te maken overeenkomstig artikel 226 EG-verdrag (nieuw artikel 258 VWEU) wekt geen gerechtvaardigde verwachting.<sup>506</sup>

Het Hof stelde in de zaak *Essevi en Bosman* dat de Commissie geen bevoegdheid heeft tot het geven van een garantie dat een bepaald gedrag verenigbaar is met het verdrag.<sup>507</sup> Het feit dat de Commissie een bepaalde situatie heeft getolereerd, kan haar echter verhinderen sancties op te leggen of een situatie voor het verleden te heropenen.<sup>508</sup>

In de regel kan er geen gerechtvaardigde verwachting rijzen dat een bepaald beslissingsproces een welbepaald resultaat zal hebben en in de regel zal het loutere feit dat een lange tijd is verstreken vooraleer een beslissing wordt genomen geen gerechtvaardigde verwachting kunnen opwekken ten aanzien van het resultaat van die beslissing.<sup>509</sup> Het niet reageren volgend op een aanvraag tot het nemen van een beslissing kan in en op zichzelf geen gerechtvaardigde verwachting genereren op een gunstig resultaat zelfs al overschrijdt het bestuur de wettelijk gestelde termijn.<sup>510</sup>

#### 4.6.5 Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat het Europese vertrouwensbeginsel een belangrijke functie heeft bij de invoering of wijziging van regelgeving. Hoewel niemand het recht heeft op behoud van bestaande regelgeving kan de plotse wijziging ervan zonder waarschuwing en zonder overgangsbepalingen in afwezigheid van een algemeen belang de gerechtvaardigde verwachtingen schenden. Bij de invoering van nieuwe regelgeving moeten steeds de betrokken belangen worden afgewogen op grond waarvan de regelgever – onder toezicht van de rechter – zal

505 Ger. T-549/08, *Luxemburg v. Commissie*, n.n.g. Zie ook bv. HvJ C-339/00, *Ierland v. Commissie*, *Jur.* 2003, I-11757.

506 HvJ C-317/92, *Commissie v. Duitsland*, *Jur.* 1994, I-2039 en HvJ C-546/07, *Commissie v. Duitsland*, n.n.g.

507 HvJ 142/80 en 143/80, *Essevi e.a.*, *Jur.* 1981, 1413 en HvJ C-415/93, *Bosman*, *Jur.* 1995, I-4921.

508 HvJ 344/85, *Ferriere San Carlo*, *Jur.* 1987, 4435.

509 HvJ 121/86, *Epicheiriseon Metalleftikon Viomichanikon kai Naftiliakon*, e.a., *Jur.* 1989, 3919 en HvJ 246/87, *Continentrale Produkten-Gesellschaft*, *Jur.* 1989, 1151.

510 HvJ C-258-259/90, *Pesquerias De Bermeo e.a.*, *Jur.* 1992, I-2901 en Ger. T-123/89, *Chomel*, *Jur.* 1990, II-131. Zie verder ook HvJ 92/85, *Hamai*, *Jur.* 1986, 3157; Ger. T-23/90, *Peugeot*, *Jur.* 1991, II-653; Ger. T-5/93, *Tremblay e.a.*, *Jur.* 1995, II-185 en Ger. T-44/93, *Saby*, *Jur.* 1995, FP-I-A-175, II-541.

beslissen of overgangsbepalingen noodzakelijk zijn. De onmiddellijke toepassing is de regel. De retroactieve invoering van een regel is in beginsel niet toegelaten tenzij een algemeen belang dit vereist en de verwachtingen van de betrokkenen niet geschonden worden. Het Europese vertrouwensbeginsel biedt tot op zekere hoogte bescherming inzake de stabiliteit van beschikkingen. Wettige begunstige, onvoorwaardelijke en gecommuniceerde beschikkingen kunnen in beginsel niet worden ingetrokken. Onwettige begunstige beschikkingen kunnen worden ingetrokken mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. De opheffing van een wettige beschikking is mogelijk als sprake is van een verandering van een rechtspositie mits geen verkregen rechten worden aangetast. Onwettige beschikkingen kunnen steeds worden opgeheven. Vertrouwen gewekt door toezeggingen van doorgaans Unieambtenaren of de Commissie moet zo mogelijk worden gehonoreerd voor zover sprake is van precieze, specifieke, wettige en onvoorwaardelijke toezeggingen uitgaand van een bevoegd orgaan. Verwachtingen op grond van inlichtingen zullen – wegens de zware eisen die worden gesteld aan de Unieburger – niet gemakkelijk worden gehonoreerd. De Unie-overheid heeft evenwel de plicht op het ogenblik dat zij ontdekt dat informatie onjuist is, die te corrigeren. In de Europese Unie kunnen de beleidsregels – uitgaande van bijvoorbeeld de Commissie – niet worden genegeerd; ze moeten in overweging worden genomen ten aanzien van de groep van personen die binnen hun toepassingsgebied vallen. De plicht een beleid in overweging te nemen, het correct toe te passen en het verantwoorden van een afwijking in het algemene belang (na een afweging van de belangen) is onderworpen aan rechterlijke controle.<sup>511</sup> De afwijking van een beleidsregel kan worden aangevochten op grond van een schending van het vertrouwensbeginsel maar ook van het gelijkheidsbeginsel. De mededelingen en richtsnoeren van de Commissie in het domein van de staatssteun spelen een belangrijke rol en zijn niet vrijblijvend. Verwachtingen kunnen ook worden gewekt door een samenhangende niet geformaliseerde bestuurspraktijk behoudens wanneer duidelijk is aangegeven dat die praktijk niet langer zou worden gevolgd en dus een afwijking ervan voorzienbaar was. Een bestuurspraktijk *contra legem* kan in geen geval gerechtvaardigde verwachtingen wekken. Tot slot is voor een gedoogbeleid in de Unie weinig tot geen ruimte, gelet op de dwingende handhavingplicht en het absoluut verbod *contra legem*. Uitzonderlijk kan het niet optreden door de Commissie gedurende lange tijd gerechtvaardigde verwachtingen wekken, rekening houdend met de concrete omstandigheden.

#### 4.7 *Besluit*

Het Unierecht kent reeds geruime tijd een vertrouwensbeginsel dat wordt beschouwd als een algemeen beginsel van Unierecht. Het vertrouwensbeginsel is vandaag de dag niet alleen erkend als autonoom rechtsbeginsel maar het was en is

---

511 HvJ 80-83/81 en 182-185/81, Adam e.a., *Jur.* 1984, 3411; Ger. T-33/91, Williams, *Jur.* 1992, II-2499 en Ger. T-92/96, Monaco, *Jur.* 1997, FP-I-A-195, II-573.

een uitloper van het rechtszekerheidsbeginsel naast andere beginselen als duidelijkheid, verkregen rechten en non-retroactiviteit. Uit dit hoofdstuk is gebleken dat het niet steeds evident is de diverse uitlopers uit elkaar te houden. Zo bijvoorbeeld is een voorwaarde voor een uitzondering op het verbod van retroactiviteit van regelgeving het respecteren van de gerechtvaardigde verwachtingen, kunnen bij de intrekking van besluiten zowel verkregen rechten als gerechtvaardigde verwachtingen een rol spelen en is bij gedoogbeleid zowel het rechtszekerheidsbeginsel als het vertrouwensbeginsel in het geding. Het vertrouwensbeginsel beschermt verwachtingen die zijn gewekt door de organen van de Unie of door de lidstaten die het Unierecht toepassen en uitvoeren of – ruimer – handelen binnen de reikwijdte van het Unierecht. Dit beginsel impliceert dat het door de instanties gewekte vertrouwen – voor zover mogelijk – worden gehonoreerd. Het vertrouwensbeginsel is in de domeinen van douane en landbouw geschreven. Is er een geschreven vertrouwensbeginsel, dan wordt het ongeschreven beginsel buiten spel gezet. Het vertrouwensbeginsel is niet absoluut en de toepassing ervan kan na een concrete belangenafweging opzij worden gezet wanneer een zwaarder wegend algemeen belang of derdebelang moet worden beschermd en het zwaarst weegt.

De toepassing van het vertrouwensbeginsel is onderworpen aan een aantal voorwaarden. Ten eerste moet er een handeling uitgaande van een EU-orgaan of nationaal orgaan bij de uitvoering of toepassing van het Unierecht of handelend binnen het toepassingsgebied kunnen worden aangewezen die een verwachting heeft gewekt. Het orgaan moet daarenboven het bevoegde orgaan zijn. Een schijn van bevoegdheid wordt niet aanvaard. Een ambtenaar die een toezegging doet zonder formele delegatie kan geen verwachtingen wekken. Zelfs al is de verwachting gewekt op grond van een handeling uitgaande van het bevoegde orgaan, kan het zijn dat er contra-indicaties zijn die zich tegen de honorering van het vertrouwen verzetten. Ten eerste kan de betrokkene worden verweten zich niet te hebben gedragen als een professionele marktdelnemer door niet actief de toepasselijke regelgeving op te volgen, informatie op te vragen bij de bevoegde instanties, in de maak zijnde regelgeving op te sporen, enz. Is een handeling te voorzien, dan kunnen geen gerechtvaardigde verwachtingen zijn gecreëerd die moeten worden beschermd. Ten tweede moet diegene die zich op het vertrouwen beroept, te goeder trouw zijn. Een verwachting die is gebaseerd op valse, onvolledige of incorrecte informatie wordt niet beschermd. Speculatieve verrichtingen zijn voor eigen rekening en het handelen in strijd met de wettelijke voorwaarden of regelgeving verhindert een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. Absoluut uitgesloten is een beroep op het vertrouwensbeginsel in strijd met duidelijke bepalingen van Unierecht. *Contra legem* toepassing van dit beginsel zou immers de uniforme toepassing van het Unierecht in gevaar kunnen brengen. In het volgende hoofdstuk wordt dit duidelijk geïllustreerd aan de hand van de steunzaken. Een belangrijke – maar geen constitutieve – voorwaarde is het dispositievereiste. Is er concreet aanwijsbare schade of een nadeel dan zal de kans op honorering van het vertrouwen groter zijn. Essentieel in de toepassing van het vertrouwensbeginsel is

de belangenafweging; alle algemene en betrokken privé-belangen moeten worden gewogen en die weging zal de concrete uitkomst van de toepassing van het beginsel bepalen. De schending van het beginsel kan zowel aan de grondslag liggen van een vordering tot vernietiging als van een vordering tot schadevergoeding. De graad van schending is hierbij van belang. Bij een aansprakelijkheidsvordering moet er een voldoende gekwalificeerde schending kunnen worden aangewezen. Met betrekking tot een vernietigingsberoep volstaat een gewone schending van het vertrouwensbeginsel.

Het vertrouwensbeginsel heeft een aantal concrete toepassingsdomeinen. Vooreerst speelt het beginsel een rol bij de werking van de regelgeving in de tijd. De onmiddellijke toepassing van een nieuwe bepaling is de regel. Een marktdeelnemer kan echter niet vertrouwen op behoud van de bestaande regelgeving in een domein waar wijzigingen in de regelgeving geregeld plaatsvinden in het licht van de concrete marktomstandigheden zoals in het domein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Op de onmiddellijke toepassing bestaan twee uitzonderingen, namelijk retroactieve en eerbiedigende werking. In de regel geldt een verbod van retroactiviteit. Van die regel kan worden afgeweken als het algemene belang dit vereist én de gerechtvaardigde verwachtingen behoorlijk worden gerespecteerd. De eerbiedigende werking impliceert dat in bepaalde gevallen de onmiddellijke toepassing zal gepaard moeten gaan met overgangsregels om de gewekte verwachtingen te beschermen. De noodzaak van een overgangsregeling zal worden vastgesteld na een doorgevoerde belangenafweging. Het vertrouwensbeginsel speelt verder een rol bij de intrekking en opheffing van bestuursbeslissingen. Wettige begunstigende beslissingen kunnen in beginsel niet worden ingetrokken of opgeheven. Onwettige begunstigende beslissingen kunnen worden ingetrokken binnen een redelijke termijn, als de gerechtvaardigde verwachtingen worden gerespecteerd en daartoe na een belangenafweging wordt besloten. Opheffing van een onwettige beschikking is steeds mogelijk. Wettige beschikkingen kunnen worden opgeheven mits geen verkregen rechten worden aangetast. Het vertrouwensbeginsel biedt ook bescherming voor verwachtingen die zijn gewekt door specifieke concrete onvoorwaardelijke toezeggingen die niet in strijd zijn met het Unierecht. Ook onjuiste informatie van de Unieorganen of lidstaten die handelen binnen de reikwijdte van het Unierecht zou beschermingswaardige verwachtingen kunnen wekken, hoewel dit niet vaak zal worden aanvaard gelet op het strenge criterium van de behoedzame ondernemer. De Unie-organen (de Commissie in het bijzonder) vaardigen op regelmatige basis beleidsregels uit. Hoewel de Unieorganen over een inherente afwijkingmogelijkheid beschikken afhankelijk van de omstandigheden van het geval, kan niet zonder gegronde redenen van een beleidsregel worden afgeweken op grond van het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Een vaste praktijk – zonder in een concrete beleidsregel te zijn vervat – kan mogelijk gerechtvaardigde verwachtingen wekken tenzij een voorafgaande waarschuwing was gegeven dat de praktijk niet verder zou worden gevolgd. Gedogen staat haaks op de handhavingplicht en doet afbreuk aan de volle

werking van het Unierecht zodat het vertrouwensbeginsel hier op het eerste zicht geen rol kan spelen. Toch is al eens aanvaard dat het verstrijken van de tijd en de inactiviteit van het EU-orgaan in uitzonderlijke omstandigheden gerechtvaardigde verwachtingen kunnen creëren die moeten worden gehonoreerd. Geconcludeerd kan worden dat het vertrouwensbeginsel een belangrijk Uniebeginsel is dat in de loop der jaren een significante evolutie heeft gekend zowel wat de uitbreiding van het toepassingsgebied betreft als de ontwikkeling van de gedetailleerde toepassingsvoorwaarden. De strenge voorwaarden van de professionele marktdeelnemer en het absoluut *contra legem* verbod hebben ertoe geleid dat – hoewel de schending van het vertrouwensbeginsel regelmatig wordt opgeworpen – slechts enkele succesvolle toepassingen van het beginsel kunnen worden vastgesteld. Het beweegt PAPADOPOULOU er zelfs toe de vraag te stellen of de bescherming van gerechtvaardigd vertrouwen een begrip is zonder inhoud.<sup>512</sup> Hierop kan worden geantwoord dat het vertrouwensbeginsel een potentieel heeft om de rechtsonderhorigen de nodige rechtsbescherming te bieden maar dat tegelijkertijd de toepassing van het beginsel onder controle moet worden gehouden om willekeur te vermijden en opdat de volle werking en de uniforme toepassing van het Unierecht niet zou worden ondergraven. Om die reden zijn de toepassingsvoorwaarden in de rechtspraak restrictief geformuleerd en houdt de rechter toezicht op de door het bestuur of het orgaan uitgevoerde belangenafweging.

---

512 PAPADOPOULOU 1996, 237.





## **5 Doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel versus het nationale vertrouwensbeginsel in het kader van Europese subsidies en staatssteun**

### **5.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt gefocust op de doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel en zijn impact op en wisselwerking met de nationale vertrouwensbeginselen in de lidstaten. Eerder kwam reeds aan bod dat het Europese vertrouwensbeginsel moet worden beschouwd als de *minimumnorm* (zie 3.4). De toepassing van een verdergaand nationaal beginsel hangt samen met de vraag of er sprake is van een directe dan wel een indirecte toepassing van het Unierecht. Bij de directe toepassing van het Unierecht is het Europese vertrouwensbeginsel exclusief van toepassing en wordt geen ruimte gelaten voor de toepassing van equivalente nationale beginselen die een ruimere bescherming zouden bieden. In dit hoofdstuk staat vooral de indirecte toepassing van het Unierecht centraal. In dit geval zouden twee categorieën beginselen kunnen spelen namelijk het Europese vertrouwensbeginsel en de respectieve (verdergaande) nationale vertrouwensbeginselen. De vraag is of de nationale beginselen een ongebreidelde toepassing kennen dan wel dat aan hun toepassing grenzen worden gesteld door het Unierecht en zijn beginselen of dat de toepassing van de nationale beginselen zelfs volledig uitgeschakeld wordt. Deze situatie wordt geïllustreerd aan de hand van de belangrijke rechtspraak inzake het verstrekken van onverschuldigd betaalde Europese subsidies enerzijds en het verlenen van staatssteun door de lidstaten in strijd met het Unierecht anderzijds. Dit zijn de domeinen waar de problematiek inzake de toepassing van het vertrouwensbeginsel – in het bijzonder de verhouding tussen het Europese beginsel en de nationale vertrouwensbeginselen – doorgaans aan de orde is. De prangende vraag is of het Europese en/of nationale vertrouwensbeginsel de geboden terugvordering van onrechtmatige Europese subsidies of staatssteun kunnen beletten. Interessant voorwerp van studie is het spanningsveld dat kan bestaan tussen het Europese vertrouwensbeginsel en de nationale vertrouwensbeginselen en de positie die de Europese rechters hierin nemen en hoe zij op hun beurt de rechtspraak van de nationale rechters (kunnen) beïnvloeden.

Rond de Europese subsidies is de voorbije decennia heel wat commotie ontstaan. Vele miljarden euro's kunnen door de lidstaten worden besteed in het kader van de structuurfondsen van de Europese Unie. In dit kader moeten Europese en nationale organen samenwerken en geldt een samenspel van het Europese en het nationale recht. De Commissie ziet toe op onregelmatigheden met betrekking tot de besteding van de gelden en de lidstaten worden bij vastgestelde onregelmatigheden opgedragen onrechtmatig verleende subsidies terug te vorderen. Vaak zijn de gelden op dat moment reeds besteed door de eindontvangers zodat de

terugvordering niet zonder slag of stoot gaat en nationale procedures moeten worden gevoerd om die gelden terug te vorderen.<sup>1</sup> In dit kader wordt het vertrouwensbeginsel zeer vaak ingeroepen als verzet tegen de terugbetaling.

Met betrekking tot staatssteun moeten de Europese staatssteunregels door de Commissie door middel van tussenkomst van de lidstaten worden toegepast op steun verleend aan individuele ondernemingen. De rol die de lidstaten spelen in de staatssteunproblematiek is ambivalent daar de lidstaten enerzijds de Commissie te hulp moeten komen om de staatssteunregels correct toe te passen maar zij anderzijds vaak aan de oorsprong liggen van de incorrecte toepassing ervan. Geregeld stellen de lidstaten regelgeving op of nemen ze (individuele) besluiten om bepaalde ondernemingen te begunstigen in het verstrekken van steun en wordt die regelgeving of worden die besluiten door de Commissie onverenigbaar geacht met de gemeenschappelijke markt. Het gevolg is dat de lidstaten gedwongen worden door de Commissie de steun terug te vorderen van de betrokken ondernemingen.<sup>2</sup> De vraag rijst of de lidstaten zich op één of andere manier aan de uit het Unierecht voortvloeiende verplichting tot terugvordering kunnen onttrekken en zo ja onder welke voorwaarden. Dit wordt onderzocht aan de hand van de relevante rechtspraak. In het bijzonder wordt nagegaan of het vertrouwensbeginsel op Europees dan wel op nationaal niveau kan verhinderen dat de steun teruggevorderd wordt. Vaak is in het kader van de staatssteunzaken een conflict aan de orde tussen het nationale en het Europese vertrouwensbeginsel waar de lidstaat wordt opgedragen de steun terug te vorderen. Zo kan er vanuit Unie-oogpunt geen gerechtvaardigde verwachting bij de onderneming bestaan daar die wordt geacht te weten dat de steun in strijd met het Europese recht is verstrekt terwijl in bepaalde landen zoals Nederland en Duitsland het nationale vertrouwensbeginsel de terugvordering kan beletten.

### ***5.2 Gerechtvaardigde verwachtingen bij directe toepassing van Unierecht***

Er kan in herinnering worden gebracht dat de directe toepassing van het Unierecht in een lidstaat impliceert dat de bevoegdheden die een nationaal bestuursorgaan gebruikt voor het uitvoeren van de Unierechtelijke taken volledig zijn geëuropeaaniseerd. Dergelijke directe toepassing komt bijvoorbeeld voor bij bepaalde Europese subsidies en douaneheffingen. In dit geval wordt in de Europese regeling – in beginsel Europese verordeningen – exact en in detail omschreven wanneer en onder welke voorwaarden een nationaal orgaan Uniesteun moet terugvorderen bijvoorbeeld als niet is voldaan aan de vooropgestelde voorwaarden voor het verkrijgen van de Europese subsidies.<sup>3</sup> Zo wordt in Unieverordeningen met betrekking tot landbouwsubsidies en exportrestituties gedetailleerd omschreven welk deel van de Europese steun moet worden ingetrokken bij welk soort

---

1 Vgl. DEN OUDEN 2008, 3.

2 Vgl. JANS e.a. 2007, 179-180.

3 DEN OUDEN 2008, 22-23 en JANS e.a. 2007, 171.

overtreding. Doorgaans wordt daarin ook beschreven in welke gevallen van terugvordering kan worden afgezien; bijvoorbeeld wanneer de betaling is gebeurd ten gevolge van een fout van de nationale overheid die voor de ontvanger niet bekend kon zijn of wanneer sprake is van overmacht. De bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen kan in dergelijke Europese bepalingen dus zijn geïncorporeerd.<sup>4</sup> In geval van volledige Europeanisering wordt geen enkele beoordelings- of beleidsruimte aan de nationale uitvoeringsorganen gelaten; zij moeten strikt de Europese regelgeving toepassen en uitvoeren. Zo wordt met betrekking tot de steunverlening in landbouwzaken de aanvraag tot het verkrijgen van landbouwsubsidies, de verlening, het toezicht op, de intrekking en terugvordering van dergelijke subsidies geregeld in de Verordening (EG) nr. 73/2009<sup>5</sup> die wordt geoperationaliseerd door onder meer de Verordening (EG) nr. 1122/2009 (geïntegreerd beheers- en controlesysteem)<sup>6</sup> en de Verordening (EG) nr. 1120/2009 (uitvoering bedrijfstoelageregeling).<sup>7</sup> Artikel 80 lid 3 van de Verordening (EG) nr. 1120/2009 codificeert het vertrouwensbeginsel (zie 4.3.5.2).

De volledige europeanisering brengt met zich mee dat het Europese vertrouwensbeginsel exclusief van toepassing is en geen ruimte wordt gelaten voor de toepassing van een (eventueel) nationaal vertrouwensbeginsel.<sup>8</sup> Is het Europese vertrouwensbeginsel gecodificeerd zoals in bovenvermeld artikel 80 van de Verordening (EG) nr. 1122/2009 dan is er in beginsel ook geen ruimte meer voor de toepassing van het Europese ongeschreven vertrouwensbeginsel.<sup>9</sup> Een nationale

4 Zie 4.3.5.2.

5 Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunmaatregelen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003, *Pb. L.* 31 januari 2009, afl. 30, 16-99.

6 Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector, *Pb. L.* 2 december 2009, afl. 316, 65-112.

7 Verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling waarin is voorzien bij titel IIX van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, *Pb. L.* 2 december 2009, afl. 316, 1-26.

8 JANS e.a. 2007, 171-175.

9 Vgl. met art. 220, lid 2, onder b, CDW dat een codificatie bevat van het Europese vertrouwensbeginsel en door het Hof van Justitie strikt wordt toegepast. De toepassingsvoorwaarden die daarin zijn opgesomd op grond waarvan van de navordering van douanerechten wordt afgezien, zijn strikt en uitputtend. Een beroep op een ongeschreven

rechter die het geschreven vertrouwensbeginsel moet toepassen en oordeelt dat het gecodificeerde beginsel in strijd is met het ongeschreven vertrouwensbeginsel, kan het geschreven beginsel niet zelf buiten toepassing laten maar moet een prejudiciële vraag stellen betreffende de geldigheid aan het Hof van Justitie.<sup>10</sup>

Is er geen codificatie dan is het ongeschreven Europese vertrouwensbeginsel van toepassing. In hoofdstuk 4 is verduidelijkt dat bij de toepassing van het ongeschreven vertrouwensbeginsel, strenge eisen worden gesteld aan de marktdeelnemers (zie behoedzame ondernemer, 4.4.3.1) en dit beginsel ook niet kan ingaan tegen een geschreven Uniebepaling (zie 4.4.3.3). Bijgevolg moeten gelden die zijn gebruikt in strijd met een Europese bepaling of een nationale uitvoeringsbepaling volledig worden terugbetaald door de (eind-)ontvanger van de steun. Het Europese vertrouwensbeginsel kan hier weinig of geen soelaas bieden.

Er valt nog op te merken dat de landbouwsubsidies doorgaans volledig worden bekostigd met Europese gelden (zogenaamde volledige Uniesubsidies). Daarnaast zijn er gemengde subsidies waarbij bepaalde projecten worden gefinancierd door Europese gelden aangevuld met nationale gelden en dus meegefinancierd worden door de lidstaten (zogenaamde cofinanciering). De typische cofinanciering wordt doorgaans gebruikt voor de structuurfondsen die hierna aan bod komen. Voor de beide soorten subsidies geldt het principe dat waar het Europese recht geen uitputtende regeling heeft vastgelegd, nationale (uitvoerings- en handhavings)regels van toepassing zijn.<sup>11</sup> Zoals hierboven is gebleken is er ten aanzien van landbouwsubsidies doorgaans sprake van een uitputtende regeling (directe toepassing Unierecht). Met betrekking tot de structuurfondsen daarentegen, wordt er in de regel ruimte gelaten aan de lidstaten om bepaalde uitvoeringsmaatregelen te nemen (indirecte toepassing Unierecht).

### 5.3 *Gerechtvaardigde verwachtingen bij indirecte toepassing van Unierecht*

*Supra* is uiteengezet dat de indirecte toepassing van het Unierecht een samenspel van Europees en nationaal recht impliceert. Het nationale uitvoeringsorgaan maakt gebruik van zijn eigen nationale (proces)recht om het Unierecht uit te voeren en toe te passen met inbegrip van zijn eigen nationale beginselen omdat de Europese regelgeving niet sluitend is.<sup>12</sup> Het is in dit kader dat een rol kan zijn weggelegd voor het nationale vertrouwensbeginsel. In het domein van de steunverlening zijn er twee vormen van indirecte toepassing: enerzijds zijn er de Europese subsidies – structuurfondsen – die met behulp van de nationale organen van de lidstaten moet worden uitgevoerd en anderzijds is er de staatssteun die door de lidstaten

---

Europees of nationaal beginsel met het oog op het afzien van de navordering buiten de voormelde voorwaarden, slaagt niet. Zie o.m. HvJ C-97/95, Pascoal, *Jur.* 1997, I-4209 en HvJ C-153/94 & 204/94, Faroe Seafood, *Jur.* 1996, I-2465.

10 Vgl. HvJ C-97/95, Pascoal, *Jur.* 1997, I-4209.

11 DE MOOR-VAN VUGT 2007, 144-146 en DEN OUDEN 2008, 5.

12 DEN OUDEN 2008, 22 en JANS e.a. 2007, 171.

wordt verleend en die moet conformeren aan de Europese steunregels van artikel 107-109 VWEU (oude artikelen 87 tot en met 89 EG). De rol van het vertrouwensbeginsel ten aanzien van de terugvordering van Europese subsidies komt eerst aan bod en vervolgens wordt onderzocht wat de rol is van het vertrouwensbeginsel in het kader van staatssteun.

### 5.3.1 Europese subsidies

Hieronder wordt ingegaan op de rol die is weggelegd voor het vertrouwensbeginsel in de procedures tot terugvordering van Europese subsidies. Er zal worden nagegaan of er slechts ruimte is voor de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel dan wel dat er ook ruimte is voor de toepassing van een nationaal vertrouwensbeginsel al dan niet binnen bepaalde grenzen. Vooraf wordt een korte toelichting gegeven van de subsidieregels zodat een correct inzicht kan worden verkregen in de toepassing van het vertrouwensbeginsel in dit domein.

#### 5.3.1.1 Regelgevend kader

De artikelen 174 tot en met 178 VWEU (oude artikelen 158 tot en met 162 EG) onder de Titel XVIII Economische, sociale en territoriale samenhang, geven de Europese instellingen de bevoegdheid om de economische, sociale en regionale structuur van de lidstaten te verbeteren met het oog op het bevorderen van de harmonische ontwikkeling in de ganse Unie en het versterken van de economische en sociale samenhang door het verkleinen van de verschillen tussen de regio's. De financiering voor de uitvoering van de taken in deze context gebeurt via de structuurfondsen – dit zijn de grootste subsidieprogramma's van de Europese Unie – waaronder het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De globale regels op grond waarvan de lidstaten in aanmerking kunnen komen voor gelden uit de structuurfondsen zijn terug te vinden in verscheidene Europese verordeningen die per programmaperiode worden opgesteld.<sup>13</sup> De lidstaten kunnen op grond daarvan subsidieaanvragen indienen bij de Europese Commissie waarin zij hun concrete plannen beschrijven

13 Zie de algemene verordening betreffende de structuurfondsen: Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999, *Pb. L.* 31 juli 2006, afl. 210, 25-78. Verder is er de Verordening (EG) nr. 1081/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Sociaal Fonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1784/1999, *Pb. L.* 31 juli 2006, afl. 210, 12-18, Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1783/1999, *Pb. L.* 31 juli 2006, afl. 210, 1-11, Verordening (EG) nr. 1084/2006 van de Raad van 11 juli 2006 tot oprichting van het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1164/94, *Pb. L.* 210, 79-81 en Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking, *Pb. L.* 31 juli 2006, afl. 210, 19-24.

voor de besteding van de Europese gelden op hun grondgebied.<sup>14</sup> In geval van goedkeuring door de Europese Commissie is de lidstaat er verantwoordelijk voor dat de betrokken gelden bij de concrete projecten terechtkomen.<sup>15</sup>

Het systeem van de indirecte financiering door middel van structuurfondsen moet worden gekaderd in de algemene loyaliteitsverplichting van artikel 4, § 3, VEU (oud artikel 10 EG). Dit impliceert dat de lidstaat de verplichting heeft – wanneer Europese regels ontbreken – zelf algemene en bijzondere maatregelen uit te vaardigen met het oog op een goed toezicht en een effectieve efficiënte controle op alles wat met de subsidieverstreking samenhangt zoals inspecties, controle voor- en achteraf, het opsporen en het bestraffen van fraude, enz.<sup>16</sup> Daarenboven moeten alle (specifieke) regels die de Unie terzake heeft bepaald, worden gezien als een afgeleide van de verplichting van artikel 4, § 3, VEU; de uitvoering van die regels door de lidstaat en de uitleg daarvan door de Europese rechter moeten bijgevolg plaatsvinden in het perspectief van die algemene verplichting.<sup>17</sup> Tenslotte is de lidstaat de hoofdverantwoordelijke voor het correct en volledig toepassen van de Europese regels zodat hij in eerste instantie aansprakelijk is voor de financiële gevolgen van het niet correct toepassen en uitvoeren van het Unierecht.<sup>18</sup> De Commissie speelt in het kader van die indirecte financiering slechts een complementaire rol.<sup>19</sup>

De lidstaten moeten dus zorgen voor de uitvoering van de Europese subsidie-regelingen op hun grondgebied. Als het Unierecht met inbegrip van de algemene

---

14 In de verordening van de Commissie over de toepassing van de structuurfondsen en het Cohesiefonds 2007-2013 zijn de gedetailleerde regels terug te vinden over het beheer van de financiële cohesie-instrumenten ESF, EFRO en het Cohesiefonds. Zie Verordening (EG) nr. 1828/2006 van de Commissie van 8 december 2006 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en van Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, *Pb. L.* 27 december 2006, afl. 371, 1-170.

15 Oratie DEN OUDEN 2008. Zie over de tenuitvoerlegging van Europese structuurfondsen bv. JACOBS 2007, 169-197. Zie ook BARENTS 2001, 305-310.

16 Bv. HvJ 39/70, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor*, *Jur.* 1971, 49; HvJ 119 en 126/79, *Lippische Hauptgenossenschaft EG e.a.*, *Jur.* 1980, 1863 en HvJ C-8/88, *Bondsrepubliek Duitsland v. Commissie*, *Jur.* 1990, I-2321.

17 BARENTS 2001, 307.

18 Zie bv. artikel 17, lid 2 van de voormelde Verordening (EG) nr. 1080/2006: 'Onverminderd de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor het opsporen en corrigeren van onregelmatigheden en voor het terugvorderen van onterecht betaalde bedragen, zorgt de certificerende autoriteit ervoor dat alle ten gevolge van een onregelmatigheid betaalde bedragen van de eerstverantwoordelijke begunstigde teruggevorderd worden (...).' Lid 3 van diezelfde verordening bepaalt dat als de begunstigde de bedragen niet terugbetaalt, de lidstaat - op het grondgebied waarvan de begunstigde is gevestigd - het bedrag dat onverschuldigd aan die begunstigde is betaald, aan de certificerende overheid moet terugbetalen.

19 HvJ C-366/88, *Frankrijk v. Commissie*, *Jur.* 1990, I-3571 en HvJ C-55/91, *Italië v. Commissie*, *Jur.* 1993, I-4813.



rechtsbeginselen geen gemeenschappelijke voorschriften te dien aanzien heeft, maken de nationale overheden gebruik van hun eigen formele en materiële rechtsbepalingen op voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan de uniforme toepassing van het Unierecht. Die voorwaarde moet de ongelijke behandeling van de marktdeelnemers voorkomen.<sup>20</sup>

### 5.3.1.2 Nationaal vertrouwensbeginsel

Wanneer gelden in strijd met een Europese subsidieregeling zijn verstrekt – bijvoorbeeld omdat niet aan de vooropgestelde voorwaarden is voldaan – moet de subsidie *stante pede* worden teruggevorderd in beginsel aan de hand van het nationale recht. Immers, op grond van artikel 4, § 3, VEU hebben de lidstaten de verplichting de geconstateerde onregelmatigheden zo vlug mogelijk ongedaan te maken en de onrechtmatig verleende Europese gelden terug te vorderen.

De vraag is of de begunstigde van de subsidie of de lidstaat zich tegen de terugvordering kan verzetten door een beroep het vertrouwensbeginsel; in het bijzonder rijst de vraag of het Europese doeltreffendheidsvereiste daartoe de ruimte laat.

#### *Randvoorwaarden: gelijkwaardigheid en doeltreffendheid*

De in hoofdstuk 2 aan bod gekomen randvoorwaarden van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid (zie 2.4.5.3) stellen belangrijke grenzen aan de toepassing door de nationale rechter van het nationale vertrouwensbeginsel met betrekking tot de terugvordering van de ten onrechte betaalde Europese subsidiebedragen.<sup>21</sup> De voorwaarden voor terugvordering kunnen in zekere mate van lidstaat tot lidstaat verschillen wegens de verschillende procedureregels maar de omvang van dergelijke verschillen wordt beperkt door de grenzen die de Europese rechter aan de toepassing van het nationale recht stelt.<sup>22</sup>

Het voorgaande kan worden geïllustreerd aan de hand van de zaak Lippische Hauptgenossenschaft EG e.a.<sup>23</sup> waarin het Hof stelde dat er geen specifieke Europees-rechterlijke bepalingen in de huidige stand van ontwikkeling van het Europese recht bestaan betreffende de uitoefening van een controlerende functie door de bevoegde nationale autoriteiten inzake de toekenning van de *in casu* in Europese verordeningen voorziene denatureringspremies. Bijgevolg moeten de nationale autoriteiten alle noodzakelijke controlerende functies uitoefenen om te verzekeren dat de premies enkel onder de in de Europese regeling genoemde voorwaarden worden toegekend en iedere schending van de Europese voorschriften door de deelnemers aan het

20 HvJ 205 - 215/82, Deutsche Milchkontor e.a., *Jur.* 1983, 2633.

21 HvJ 265/78, Ferwerda, *Jur.* 1980, 617; HvJ 119 en 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft EG e.a., *Jur.* 1980, 1863; HvJ 54/81, Fromme, *Jur.* 1982, 1449 en HvJ 146, 192 en 193/81, BayWa, *Jur.* 1982, 1503.

22 Zie HvJ 205 - 215/82, Deutsche Milchkontor e.a., *Jur.* 1983, 2633.

23 HvJ 119/79 en 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft EG e.a., *Jur.* 1980, 1863.

economisch verkeer op passende wijze bestraffen (r.o. 7). De enige eis die wordt gesteld door het Europese recht is dat de nationale autoriteiten op dit terrein met dezelfde zorgvuldigheid tewerk gaan als zij ook bij de tenuitvoerlegging van overeenkomstige nationale bepalingen betrachten met het oog op het vermijden van iedere aantasting van de doeltreffendheid van het Unierecht (r.o. 8).

Bij gebrek aan een specifieke Europese verjaringsregeling beperkt het Europese recht niet de vrijheid van de bevoegde nationale autoriteiten aan terugvorderingen – van op grond van een Europese regeling ten onrechte toegekende voordelen – beperkingen te verbinden die zouden kunnen voortvloeien uit de toepassing van nationale algemene rechtsbeginselen. Binnen welke termijn het bestuur terugbetaling kan vorderen van ten onrechte betaalde Europese gelden, moet worden beoordeeld aan de hand van het nationale recht. Bijgevolg verzet het Europese recht zich niet tegen ‘de toepassing van nationaalrechtelijke bepalingen of beginselen die de periode gedurende dewelke terugvordering mogelijk is, kunnen beperken, zulks evenwel op voorwaarde dat een dergelijk probleem wordt opgelost volgens dezelfde regels als gelden voor de uitoefening van overeenkomstige controletaken van de nationale administratie op gebieden die volledig onder haar verantwoordelijkheid vallen.’ (r.o. 10-11).<sup>24</sup> Het is aan de nationale rechter te oordelen of aan het gelijkwaardigheidsbeginsel is voldaan.

Het vereiste van doeltreffendheid laat in beginsel ruimte voor de toepassing van een nationaal vertrouwensbeginsel binnen bepaalde grenzen. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de mijlpaalarresten *Deutsche Milchkontor* en *Ferwerda*.

In de zaak *Deutsche Milchkontor*<sup>25</sup> hadden Duitse melkfabrikanten Europese subsidies ontvangen voor de productie van magere melkpoeder. Het magere melkpoeder voldeed echter niet aan de in de Europese regeling gestelde vereisten voor zover het afkomstig was van *Milchwerke Auental-Beyer KG* dat volgens een bijzondere methode was vervaardigd (naast ondermelk waren andere producten gebruikt) en vervolgens als magere melkpoeder op de markt gebracht. Om die reden moest de verleende subsidie teruggevorderd worden. De melkfabrikanten beriepen zich onder meer op het nationale vertrouwensbeginsel zoals het gecodificeerd is in § 48 van het Duitse *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

In die paragraaf is het volgende bepaald:

- ‘een onrechtmatige bestuurshandeling waarbij een financiële prestatie is toegekend, mag niet worden ingetrokken voor zover de begunstigde heeft vertrouwd op de bestendigheid van de bestuurshandeling en zijn vertrouwen, afgewogen tegen het algemene belang bij intrekking, bescherming verdient;
- de begunstigde van een dergelijke prestatie mag zich overeenkomstig de toepasselijke civielrechtelijke bepalingen beroepen op het tenietgaan van de

---

<sup>24</sup> Zie ook HvJ 265/78, *Ferwerda*, *Jur.* 1980, 617.

<sup>25</sup> HvJ 205 - 215/82, *Deutsche Milchkontor e.a.*, *Jur.* 1983, 2633.

- verrijking, tenzij hij de omstandigheden, op grond waarvan de bestuurshandeling onrechtmatig is kende of door grove schuld niet kende;
- de intrekking van de onrechtmatige bestuurshandeling is slechts geoorloofd binnen een jaar na het tijdstip waarop het bestuursorgaan kennis heeft gekregen van de betrokken feiten, tenzij de begunstigde de bestuurshandeling door bedrog, bedreiging of omkoping heeft bewerkstelligd;
  - teruggaaf van het onverschuldigd betaalde kan niet worden gevorderd indien het bestuursorgaan wist of door grove schuld niet wist dat de prestatie ten onrechte werd toegekend.’

Het Hof stelde dat de nationale overheden in beginsel de verplichting hebben de onwettig toegekende Europese gelden terug te vorderen want enige beoordelingsbevoegdheid omtrent het al dan niet terugvorderen van onwettig betaalde Europese gelden zou de doeltreffendheid van het Europese recht in gevaar brengen. Het Hof vervolgde echter dat de beginselen van bescherming van gewettigd vertrouwen en rechtszekerheid deel uitmaken van de Europese rechtsorde en bijgevolg geen strijdigheid met de Europese rechtsorde kan worden aangenomen als een nationale regeling het gewettigde vertrouwen en de rechtszekerheid beschermt op een gebied als de terugvordering van onverschuldigd betaalde Europese subsidies (r.o. 30). De nationale overheden moeten wel bij het terugvorderen van de Europese subsidies dezelfde regels en modaliteiten toepassen als in vergelijkbare gevallen waarin het gaat om louter nationale financiële prestaties (r.o. 31). Het Hof vervolgde: ‘Het beginsel, volgens hetwelk bij de toepassing van de nationale wettelijke regeling geen onderscheid mag worden gemaakt vergeleken met soortgelijke, doch zuiver nationale geschillen, verlangt evenwel dat ten volle rekening wordt gehouden met het belang van de gemeenschap wanneer een bepaling wordt toegepast die, zoals paragraaf 48, tweede alinea, eerste zin van het *Verwaltungsverfahrensgesetz*, de intrekking van een onrechtmatige bestuurshandeling afhankelijk stelt van de afweging van de verschillende betrokken belangen, te weten enerzijds het algemene belang bij de intrekking van de bestuurshandeling en anderzijds de bescherming van het vertrouwen van de begunstigde’ (r.o. 32). Het Hof concludeerde dat het Unierecht er niet aan in de weg staat dat nationale regels criteria hanteren tot het uitsluiten van de terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidies zoals de bescherming van het gewettigde vertrouwen, het tenietgaan van de ongerechtvaardigde verrijking, het verstrijken van een termijn of de omstandigheid dat het bestuur wist of door grove schuld niet wist dat zij de betrokken steun ten onrechte toekende, op voorwaarde dat dezelfde eisen worden gesteld met betrekking tot een terugvordering van zuiver nationale gelden en dat met het belang van de Unie ten volle rekening wordt gehouden.

In de zaak Ferwerda<sup>26</sup> had het Productschap voor Vee en Vlees op grond van een verkeerde toepassing van artikel 3 Verordening 192/75 van de Commissie van 17 januari 1975 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de restituties bij uitvoer voor

26 HvJ 265/78, Ferwerda, *Jur.* 1980, 617.

landbouwproducten<sup>27</sup> een uitvoerrestitutie verstrekt aan Ferwerda, een Nederlandse vleesexporteur. Volgens dit artikel worden leveranciers voor de bevoorrading in de Unie van zeeschepen of luchtvaartuigen in gebruik voor het verkeer op internationale lijnen, met inbegrip van intra-Europese lijnen, gelijkgesteld met uitvoer uit de Unie en geven zij recht op een uitvoerrestitutie. Echter, het uitgevoerde vlees van Ferwerda was bestemd voor de bevoorrading van Nederlandse schepen die zich in de Bermuda-eilanden bevonden zodat er niet voldaan was aan de voorwaarde dat de bevoorrading in de Unie moest plaatsvinden. Het gevolg was dat Ferwerda – die had vertrouwd op de mededelingen van het Productschap – de exportrestitutie moest terugbetalen. Het Nederlandse College van Beroep voor het Bedrijfsleven (hierna CBB) stelde een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie. De vraag luidde of de in artikel 6, lid 5, van verordening nr. 1957/69 neergelegde verplichting tot terugbetaling – die rechtstreekse werking heeft in de rechtsorde van de lidstaten – kon worden geneutraliseerd of in haar werking worden beperkt door een aan een algemeen rechtsbeginsel ontleende nationale regel. Ferwerda wierp immers op dat de terugbetaling van de ten onrechte door haar ontvangen exportrestituties indruiste tegen het beginsel van rechtszekerheid (r.o. 4).

Het Hof bevestigde dat als er geen specifieke Europese bepalingen met betrekking tot de terugvordering van onverschuldigd betaalde restituties bestaan, het nationale procesrecht kan worden toegepast mits de voorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in acht te nemen. Is er daarentegen een uitputtende Europese regeling dan bestaat er geen ruimte voor de aanvullende werking van het nationale procesrecht. Het Hof bepaalde: ‘dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht het niet tegen een algemeen beginsel van dit recht indruist wanneer toepassing wordt gegeven aan een aan het nationale recht ontleend beginsel van rechtszekerheid, ingevolge waarvan onverschuldigd toegekende financiële voordelen niet kunnen worden teruggevorderd indien de gemaakte vergissing niet te wijten is aan door de begunstigde verstrekte onjuiste gegevens, of indien, ondanks onjuiste, zij het te goeder trouw verstrekte gegevens, de vergissing gemakkelijk kon worden voorkomen.’<sup>28</sup> Het antwoord van het Hof leidde ertoe dat het CBB de beslissing tot terugvordering vernietigde.<sup>29</sup>

De betekenis van het nationale vertrouwensbeginsel bij terugvordering van Europese subsidies kwam opnieuw ter sprake in de zaak Steff Houlberg.<sup>30</sup> Het criterium van de goede trouw – een aspect van het doeltreffendheidsbeginsel – werd in deze zaak expliciet vooropgesteld.

In de zaak Steff Houlberg was de vraag aan de orde of exporteurs van een rundvleesproduct zich op de goede trouw konden beroepen terwijl ze onjuiste gegevens

---

27 *Pb. L.* 1 april 1975, afl. 25, 1.

28 HvJ 265/78, Ferwerda, *Jur.* 1980, 617.

29 CBB 6 oktober 1981, *SEW* 1984, 458.

30 HvJ C-366/95, Steff Houlberg, *Jur.* 1998, I-2661.

hadden verstrekt met betrekking tot de samenstelling van het product. Het product bevatte met name een te laag percentage rundsvlees zodat het in beginsel niet in aanmerking kwam voor een uitvoerrestitutie. De exporteurs hadden echter verklaard dat het product wel voldoende rundsvlees bevatte en dit op basis van onjuiste gegevens die ze hadden verkregen van de vleesproducent-medecontractant. Het Hof stelde *in casu* dat de exporteurs zich op de goede trouw konden beroepen niettegenstaande de opgestelde onjuiste verklaring met betrekking tot de productsamenstelling omdat ze zich hadden gebaseerd op gegevens verschaft door een medecontractant en zij niet in de mogelijkheid verkeerden te achterhalen of die gegevens met de realiteit overeenstemden. Het Hof van Justitie concludeerde dat het Unierecht er zich niet tegen verzet dat een nationale regeling ter uitsluiting van de terugvordering van Europese steun – mits de goede trouw van de ontvanger wordt aangetoond – criteria hanteert als het onzorgvuldig handelen van de nationale autoriteiten en het verstrijken van een aanzienlijke periode sedert de uitkering van de restituties op voorwaarde dat daarbij dezelfde eisen worden gesteld als voor de terugvordering van financiële prestaties van zuiver nationale aard en dat met het belang van de Unie ten volle rekening wordt gehouden (r.o. 36).

Enkele maanden later is die rechtspraak bevestigd met betrekking tot de terugvordering van onwettig betaalde subsidies in het kader van de gemeenschappelijke marktorganisatie in de zaak Oelmühle Hamburg e.a.<sup>31</sup>

In de zaak Oelmühle Hamburg e.a. verzette nationale wetgeving zich tegen de terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidies voor de verwerking van koolzaad wanneer de begunstigde van de subsidie niet gaat van de ongerechtvaardigde verrijking inriep in het bijzonder wanneer de subsidieontvanger het financiële voordeel van de subsidieverlening reeds op het tijdstip van de toekenning van de steun had doorgegeven door betaling van de door het Unierecht voorgeschreven richtprijs en hij niet beschikte over een regresvordering tegen de leveranciers van het verwerkte koolzaad of deze vordering niet kon worden geëffectueerd (r.o. 21). Het Hof herhaalde dat het Unierecht zich niet verzette tegen een beroep op de nationale beginselen die de terugvordering konden verhinderen op voorwaarde dat de begunstigde te goeder trouw was en dat voldaan was aan de vereisten van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid (r.o. 38). *In casu* had de begunstigde zich gebaseerd op verkeerde informatie verschaft door een derde. Het Hof oordeelde dat het enige feit van het opstellen en neerleggen van een verklaring met het oog op het verkrijgen van subsidies op grond van verkeerde informatie verschaft door een derde, de mogelijkheid aan de begunstigde niet ontnam goede trouw in te roepen. Het Hof liet het evenwel aan de nationale rechter te oordelen of er aanwijzingen waren die de marktdeelnemer ertoe moesten hebben aangezet de correctheid van de informatie te verifiëren. Met andere woorden er werd ruimte gelaten voor de

31 HvJ C-298/96, Oelmühle Hamburg e.a., *Jur.* 1998, I-4767.

toepassing van de nationale bepalingen met betrekking tot verrijking zonder oorzaak – binnen de door het Europese recht gestelde voorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid (dit laatste beginsel omvat de goede trouw) – en het was aan de nationale rechter om dit *in concreto* te beoordelen (r.o. 34).

In de zaak Huber<sup>32</sup> is het Hof zo ver gegaan dat het heeft aangegeven in welke gevallen een ontvanger van Europese subsidies te goeder trouw mag worden geacht bij toepassing van een nationaal beginsel in een nationale procedure.<sup>33</sup>

De zaak Huber betrof een Europese subsidieregeling voor boeren ten behoeve van de bevordering van minder verontreinigende en minder intensieve productiemethoden geregeld in de Verordening 2078/92.<sup>34</sup> De lidstaten moesten regels uitvaardigen waarin de voorwaarden waren gesteld voor toekenning van de subsidie en regels met betrekking tot de controle op de naleving van de subsidieregeling. In Oostenrijk werd in het kader daarvan een richtlijn uitgevaardigd die echter niet volledig werd gepubliceerd en in het Officiële Publicatieblad werd vermeld dat de richtlijn op het Ministerie kon worden geraadpleegd. Huber kreeg subsidies maar enige tijd later werd die teruggevorderd omdat niet was voldaan aan de voorschriften van de betrokken richtlijn. De kern van de zaak draaide rond de vraag of de voorschriften aan de steunontvanger konden worden tegengeworpen nu hij daarvan geen kennis had genomen of had kunnen nemen. Het Hof stelde dat de vraag of de wijze van bekendmaking van een nationaal programma kan worden tegengeworpen aan de landbouwers (lidstaatonderdanen) beheerst wordt door het nationale recht van die lidstaat. De verordening droeg de lidstaten op te voorzien in adequate informatie en het Hof oordeelde dat dit niet het geval was. Volgens het Hof moest de nationale rechter onderzoeken of de steunontvanger de zorgvuldigheid aan de dag had gelegd die van een ‘normale zorgvuldige landbouwer’ mocht worden verwacht. De rechter moest ook nagaan of de wijze waarop documenten konden worden geraadpleegd om de inhoud van de ter zake geldende verplichtingen te achterhalen geen ‘buitensporige last’ oplegde. In het bijzonder gaf het Hof de nationale rechter een vragenlijst mee op grond waarvan aan de hand van de antwoorden concreet kon worden vastgesteld of de betrokkene de inhoud van de richtlijn kon kennen (de lijst bevatte onder meer de vraag of van Huber kon worden verwacht dat hij zich naar het Ministerie zou begeven om de richtlijntekst te raadplegen). Bijgevolg kan het nationale vertrouwensbeginsel ertoe leiden dat de ten onrechte uitbetaalde exportrestituties niet kunnen worden teruggevorderd mits de goede trouw van de steunontvanger is aangetoond, de nationale autoriteiten onzorgvuldig hebben gehandeld en er een aanzienlijke periode is verstreken sinds de uitbetaling van de steun. De toepassing

---

32 HvJ C-336/00, Huber, *Jur.* 2002, I-7699.

33 JACOBS e.a. 2008, 163.

34 Verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 20 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer, *Pb. L.* 30 juli 1992, afl. 215, 85-90 (einde geldigheid: 2 juli 1999).

van het vertrouwensbeginsel vereist dus in elk geval dat de begunstigde te goeder trouw is.

*Vervaging grens nationaal en Europees vertrouwensbeginsel*

De zaak Stichting ROM<sup>35</sup> illustreert de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel als minimumnorm. De nationale beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen kunnen worden toegepast voor zover ze Europees worden ingevuld.

De zaak Stichting ROM betreft een Nederlands geschil tussen de Stichting ROM-projecten en de Staatssecretaris van Economische Zaken over een subsidie gefinancierd uit het Europees initiatief MKB, *i.e.* een Europees stimuleringsprogramma ten gunste van het midden- en kleinbedrijf. De staatssecretaris had op 29 december 1999 een aanzienlijke subsidie verleend aan de Stichting ROM-projecten voor het project 'Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences.' Een belangrijke voorwaarde was dat de subsidiegelden twee dagen later (op 31 december 1999) werden uitgegeven. Die termijnvoorwaarde was neergelegd in een commissiebeschikking van 1995 waarbij het Nederlandse programma werd goedgekeurd. De staatssecretaris was die dwingende datumvoorwaarde echter uit het oog verloren terwijl de steunontvanger daar niet van op de hoogte was. De betrokken commissiebeschikking was immers niet bekendgemaakt en de voorwaarde was ook niet terug te vinden in de beschikking tot verlening van de subsidie (en ook niet in de relevante regelgeving, toegestuurde handleidingen of het aanvraagformulier). Desalniettemin stelde de staatssecretaris formeel vast in juli 2002 – bij de vaststelling van de subsidie – dat de Stichting niet aan haar verplichtingen had voldaan. De staatssecretaris stelde aan de Commissie de vraag of dit tot gevolg moest hebben dat de subsidie tot nul zou worden gereduceerd. De Commissie antwoordde dat de verplichtingen vóór 31 december 1999 moesten zijn aangegaan en bijgevolg stelde de staatssecretaris de subsidie vast op nul en moesten alle reeds uitbetaalde bedragen worden terugbetaald. Het CBB oordeelde dat de staatssecretaris daartoe naar Nederlands recht niet bevoegd was. In het bijzonder kon op grond van het Nederlandse subsidierecht geen verplichting aan de subsidieontvanger worden tegengeworpen als de verplichting niet vooraf aan de ontvanger bekend was gemaakt. Het CBB vond het nodig een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie. De vraag luidde of de conclusie op grond van het nationale recht wel kon gelden ten aanzien van de Europese subsidies.<sup>36</sup>

Op het eerste zicht liet het Hof ruimte voor de toepassing van het nationale rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Het Hof begon zijn antwoord met de overweging dat bij gebrek aan Europese bepalingen de nationale rechter in dit soort zaken moest beslissen conform het nationale recht weliswaar met inachtneming van de Europese randvoorwaarden (r.o. 23). Maar uit de daarop volgende overwegingen blijkt dat het Hof zelf overging tot een toetsing en nam het Europese rechtszekerheidsbeginsel als minimumnorm. Het Hof verwees in het bijzonder naar

35 HvJ C-158/06, ROM-projecten, *Jur.* 2007, I-5103. Zie ook JACOBS e.a. 2008, 159.

36 Aldus ook JACOBS e.a. 2008, 159.



zijn rechtspraak in verband met het Europese rechtszekerheidsbeginsel.<sup>37</sup> Dit laatste beginsel vereist in het bijzonder dat Europese regels de belanghebbenden in staat stellen hun rechten en plichten op nauwkeurige en ondubbelzinnige wijze te kennen zodat ze daar naar kunnen handelen. Dit dwingend vereiste van rechtszekerheid geldt des te meer ten aanzien van regels die financiële gevolgen kunnen hebben (r.o. 25-26). *In casu* was gelet op de omstandigheden van de zaak de begunstigde niet in staat op ondubbelzinnige wijze zijn rechten en verplichtingen te kennen en daarnaar te handelen (r.o. 29).

Het Hof stelde daarbij dat het nationale rechtszekerheidsbeginsel enkel en alleen door de betrokkene succesvol kan worden opgeworpen om de terugvordering te verhinderen als hij te goeder trouw was en het is aan de nationale rechter om dit vast te stellen (r.o. 31). Het Hof gaf hier dus eigenlijk een eigen invulling zodat de nationale rechter praktisch geen bewegingsruimte meer had bij de toepassing van het nationale rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Een voorwaarde voor toekenning van de subsidie die de steunbegunstigde niet kende of behoorde te kennen kon niet aan hem worden tegengeworpen mits hij te goeder trouw was. Het nationale rechtszekerheidsbeginsel (vertrouwensbeginsel) zou ertoe kunnen leiden dat de steunontvanger de bedragen niet moest terugbetalen maar het Uniebelang tot terugvordering van de subsidie moest ten volle in overweging worden genomen (r.o. 32). Het Hof bepaalde dat als de niet-terugbetaling van de steun door de begunstigde te wijten was aan de nalatigheid van de nationale autoriteit, de lidstaat – ex artikel 10 EG (nieuw artikel 4, § 3, VEU) – financieel aansprakelijk kan worden gehouden voor het niet-terugbetaalde bedrag zodat het geld uiteindelijk terug naar de Unie zou vloeien (r.o. 33). Hiermee bood het Hof aan de nationale rechter de ruimte een beroep op het nationale rechtszekerheidsbeginsel (vertrouwensbeginsel) te honoreren want nu de lidstaat aansprakelijk kon worden gesteld, hoefden de belangen van de Unie niet te worden geschaad wanneer de subsidiegelden niet van de eindontvanger werden teruggevorderd.<sup>38</sup>

Het Hof stelde zich dus in de zaak Stichting ROM op het standpunt dat als de voorwaarden voor toekenning van de subsidie zijn opgenomen in de beschikking tot toekenning van de subsidie maar die voorwaarden door de lidstaat noch zijn gepubliceerd noch ter kennis gebracht aan de uiteindelijke begunstigde, het niet strijdig is met het Unierecht het rechtszekerheidsbeginsel (vertrouwensbeginsel) toe te passen met het oog op het uitsluiten van de terugbetaling van de onrechtmatig uitbetaalde subsidies door een steunbegunstigde die te goeder trouw is. Dit verhindert evenwel niet de lidstaat zelf financieel te laten opdraaien voor de niet teruggevorderde gelden zodat Europa daar geen schade van ondervindt.

---

37 O.m. HvJ C-209/96, VK v. Commissie, *Jur.* 1998, I-5655 en HvJ C-248/04, Cosin, *Jur.* 2006, I-10211.

38 JACOBS e.a. 2008, 155-166.

### 5.3.1.3 Of toch het Europese vertrouwensbeginsel?

De ESF-zaak kadert in de verstrekking van de structuurfondsen – in het bijzonder het Europees Sociaal Fonds – op grond waarvan allerlei projecten konden worden uitgevoerd in Nederland. Nederland kwam echter ernstig tekort in de uitvoering van de Europese subsidieregelingen.

De aanleiding tot de ESF-zaak waren steekproeven verricht door de Europese Commissie waaruit bleek dat voor veel Nederlandse projecten uit de periode 1994-1999 geen goede projectadministratie was bijgehouden. Daarenboven had Nederland een deel van de ESF-gelden gebruikt om de uitvoeringsorganisatie – de Arbeidsvoorzieningsorganisatie – te financieren in plaats van de gelden aan werkgelegenheidsprojecten te besteden. De Europese Commissie besloot op grond daarvan dat de onrechtmatig bestede gelden moesten worden teruggevorderd. Nederland werd verplicht tientallen miljoenen euro's aan subsidiegelden terug te betalen aan Europa. De subsidiegelden moesten van subsidieontvangers worden teruggevorderd maar de projecten waren al uitgevoerd en de gelden dus al uitgegeven. Tientallen procedures speelden en spelen zich af voor de Nederlandse bestuursrechters met betrekking tot de terugvordering van ESF-subsidies.<sup>39</sup>

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zag zich in een aantal van die ESF-zaken genoodzaakt prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie (over de nationale zaken zie 6.7.1). Naar nationaal recht zou het nationale vertrouwensbeginsel dat is gecodificeerd in een aantal Awb-subsidiebepalingen zich tegen de terugvordering van die subsidies verzetten. Immers, de subsidie was enerzijds reeds vastgesteld en de overheid had zelf niet gecontroleerd of aan de voorwaarden voor de toekenning van de subsidie was voldaan en anderzijds had de overheid de begunstigde aangespoord zijn subsidieaanvraag te herschrijven in het licht van een ESF-doelstelling voor het verkrijgen van een subsidie terwijl de overheid wist dat die doelstelling voor de betrokkene niet haalbaar was. In die gevallen bieden de van toepassing zijnde artikelen 4:49 Awb en 4:46 Awb geen grond tot intrekking van de subsidievaststelling respectievelijk vaststelling op een lager bedrag. Naar Nederlands recht zouden de betrokken subsidieontvangers door het nationale vertrouwensbeginsel neergelegd in de subsidietitel dus worden beschermd en niet verplicht zijn de subsidiebedragen terug te betalen. De vraag die de Afdeling zich stelde was of dit ook het geval kon zijn bij terugvordering van Europese subsidies.<sup>40</sup>

De prejudiciële antwoorden werden door het Hof van Justitie gegeven in het arrest *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* van

39 In de eerste 17 uitspraken in hoger beroep van begin augustus 2006 oordeelde de Afdeling over de ganse lijn dat de terugvorderingsbesluiten rechtmatig waren. Zie bv. ABRvS 2 augustus 2006, *JB* 2006, 274. DEN OUDEN 2008, 10 en JACOBS e.a. 2008, 157.

40 DEN OUDEN 2008, 10.

13 maart 2008.<sup>41</sup> In die zaak gaat het voornamelijk over de invulling van het vertrouwensbeginsel in een context van samengesteld bestuur daar de structuurfondsen worden uitgevoerd in nauwe samenwerking tussen de Europese organen en de nationale uitvoeringsinstanties. De Europese verordeningen stellen doorgaans enkele algemene regels terwijl de verdere uitvoering gebeurt op grond van het nationale recht. Artikel 23 van de Coördinatieverordening<sup>42</sup> staat in deze zaak centraal waarin de lidstaten worden opgedragen onregelmatigheden met Europese subsidies te voorkomen en te vervolgen en onrechtmatig bestede middelen terug te vorderen. Om die taken te kunnen vervullen werd in Nederland gebruik gemaakt van de bevoegdheden neergelegd in het nationale subsidierecht.

Het Hof van Justitie van de EU herhaalde zijn rechtspraak dat geschillen inzake terugvordering van Europese bedragen bij gebrek aan Europese bepalingen door de nationale rechter moesten worden beslecht aan de hand van het nationale recht binnen de door het Europese recht getrokken grenzen.<sup>43</sup> Die grenzen zijn het doeltreffendheidsbeginsel en het gelijkwaardigheidsbeginsel (r.o. 48-50). *In casu* moest de nationale rechter gevolg geven aan de uit artikel 23, lid 1, van Verordening nr. 4253/88 voortvloeiende verplichting tot terugvordering van door misbruik of nalatigheid verloren middelen. Hij moest zo nodig bepalingen van nationaal recht – zoals Awb-voorschriften – die enkel met het oog op een zuiver nationale situatie zijn uitgewerkt en die aan de terugvordering in de weg zouden staan, buiten toepassing laten of uitleggen (r.o. 51). Het Hof herhaalde tevens dat het vertrouwensbeginsel deel uitmaakt van de Europese rechtsorde en wanneer met dat beginsel wordt rekening gehouden in nationale terugvorderingsregels dit beginsel niet in strijd met het Europese recht kan worden toegepast, ook niet als dit recht de terugvordering gebiedt (r.o. 52).

Vervolgens stelde het Hof dat het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel ‘binnen communautaire grenzen’ moest worden toegepast. Daarbij werden allemaal zaken betreffende de directe toepassing geciteerd<sup>44</sup> waaruit kan worden afgeleid

---

41 HvJ C-383/06 - C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a., *Jur.* 2008, I-1561.

42 Verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds, *Pb. L.* 31 december 1988, afl. 374, 1-14, zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993, *Pb. L.* 31 juli 1993, afl. 193, 20-33.

43 HvJ 205 - 215/82, Deutsche Milchkontor e.a., *Jur.* 1983, 2633; HvJ C-336/00, Huber, *Jur.* 2002, I-7699 en HvJ C-158/06, ROM-projecten, *Jur.* 2007, I-5103.

44 Ger. T-182/96, Partex, *Jur.* 1999, II-2673 en Ger. T-142/97, Branco, *Jur.* 1998, II-3567: het Europese vertrouwensbeginsel kan niet succesvol worden ingeroepen wanneer de voorwaarden inzake subsidieverlening niet zijn gerespecteerd. Tevens HvJ 67/84, Sideradria, *Jur.* 1985, 3983: bij kennelijke schending van de Unieregels kan geen schending van het Europese vertrouwensbeginsel worden aangevoerd.

dat de Europese beginselen worden bedoeld (r.o. 53). In het *dictum* werd expliciet bevestigd dat het Europese rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel moest worden toegepast en dus niet het nationale beginsel binnen randvoorwaarden.<sup>45</sup> Daarenboven stelde het Hof dat artikel 23, lid 1, van de Coördinatieverordening een verplichting voor de lidstaten schept om – zonder dat een bevoegdheidsattributie naar nationaal recht nodig is – als gevolg van misbruik of nalatigheid verloren middelen terug te vorderen.

De ESF-rechtspraak kan tot de conclusie leiden dat ten aanzien van de terugvordering van de structuurfondssubsidies niet langer wordt uitgegaan van de indirecte toepassing van Unierecht maar van de directe toepassing. Het Unierecht (artikel 23 Coördinatieverordening) regelt de nationale terugvorderingsprocedure op dwingende wijze en er kan slechts van terugvordering worden afgezien op grond van het Europese vertrouwensbeginsel. Opmerkelijk, want artikel 23 van de Coördinatieverordening heeft helemaal niet de allure van een omvattende gedetailleerde dwingende Europese bepaling. Slechts in algemene zin wordt aangegeven dat onregelmatigheden door de lidstaten moeten worden voorkomen en vervolgd en dat onrechtmatig bestede gelden moeten teruggevorderd worden. Een bijzondere stelling van het Hof met zwaarwegende gevolgen. Of er rekening is gehouden met de medeverantwoordelijkheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie blijkt niet uit het *dictum*. Met het Unierecht strijdige nationale praktijken kunnen in beginsel nooit tot een gerechtvaardigde verwachting leiden (bij toepassing van het Europese beginsel). Zodra er een kennelijke schending is van de Europese regels of de voorwaarden voor toekenning van de subsidie niet zijn nageleefd, moeten de gelden worden teruggevorderd van de eindontvanger. Dit uitgangspunt geldt ongeacht het feit dat de gelden reeds zijn uitbetaald en ongeacht of een nationaal orgaan tot het handelen in strijd met de Europese regeling heeft aangezet of de naleving van de voorwaarden niet heeft gecontroleerd.

De zaak Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening vormt een illustratie van de moeilijke vraag wanneer een Europese regeling nu afdoende en volledig is opdat sprake zou zijn van een directe toepassing en dus geen ruimte meer wordt gelaten voor de toepassing van een nationaal vertrouwensbeginsel. Essentieel is het doel dat de Europese wetgever voor ogen heeft, te achterhalen. Dit is echter geen sinecure. Immers, wanneer in een Europese verordening de gevallen worden aangegeven waarin een subsidie moet worden teruggevorderd en met welk percentage de subsidiebedragen moeten worden ingekort – maar niet is bepaald wanneer een nationale overheid kan afzien van de

45 De Nederlandse Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nam uiteindelijk het oordeel van het Hof in het kader van de prejudiciële vraagstelling integraal over. De Afdeling vond aldus dat er voor de toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel geen ruimte was en dat geen succesvol beroep kon worden gedaan op het Europese vertrouwensbeginsel door een begunstigde die de ESF-regeling kennelijk schond zoals *in casu* het geval was. ABRvS 24 december 2008, *JB* 2009, 53, noot BOK. Zie verder 6.7.

intrekking en terugvordering van onrechtmatig betaalde Europese gelden – betekent dit dan er geen ruimte meer is voor een nationaal vertrouwensbeginsel of juist wel? Anders gesteld, moet de subsidie in elk geval worden teruggevorderd behoudens toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel of hebben de lidstaten nog de ruimte een nationale uitvoeringsregeling uit te vaardigen waarin uiting wordt gegeven aan het nationale vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden op grond waarvan van de terugvordering kan worden afgezien? Met VAN DEN BRINK kan worden gesteld dat de Europese wetgever in het licht van de rechtszekerheid duidelijker zou moeten aangeven of het wel of niet de bedoeling is dat de lidstaten nog een nationale uitvoeringsregeling zouden uitvaardigen.<sup>46</sup>

De bovenvermelde uitspraak ligt in de lijn van de omstandigheid dat in de voorbije jaren op diverse beleidsterreinen de ruimte die is gelaten voor het nationale vertrouwensbeginsel serieus werd ingeperkt. De rechtspraak van het Hof op grond waarvan er een steeds explicietere Europese invulling is van het nationale vertrouwensbeginsel brengt met zich mee dat de mogelijke verschillen tussen het Europese beginsel en de nationale beginselen binnen het toepassingsgebied van het Europese recht aan het vervagen zijn.<sup>47</sup> Hoewel de bovenvermelde ESF-uitspraak op het eerste zicht revolutionair lijkt, is ze dat niet. De directe toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel levert immers vrijwel hetzelfde resultaat op als de toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel zoals het door het doeltreffendheidsbeginsel is ingeperkt. Uit de bovenvermelde zaken (onder meer Huber en Stichting ROM) die in de lijn liggen van de zaak Deutsche Milchkontor blijkt dat het doeltreffendheidsbeginsel het nationale vertrouwensbeginsel in die mate beperkt dat dit laatste beginsel slechts kan worden toegepast voor zover het conform is aan het Europese vertrouwensbeginsel; met andere woorden op dezelfde wijze wordt ingevuld. Wat het resultaat betreft, maakt het dus nog weinig uit of nu het nationale beginsel binnen grenzen dan wel het Europese beginsel wordt toegepast.<sup>48</sup>

De verschuiving van indirecte naar directe toepassing van de Europese bepalingen die aan het nationale recht en zijn beginselen nauwelijks spelingsruimte laten – door de nationale uitvoerings- en handhavingsbevoegdheden meer en meer op te nemen in Unieverordeningen – kadert in een streven naar een meer uniforme toepassing van die bevoegdheden in de lidstaten.<sup>49</sup> De positie van de Europese steunontvangers is door deze evolutie in toenemende mate precair geworden; zij mogen niet vertrouwen op een nationale uitvoeringsregelgeving die in strijd zou

---

46 Aldus VAN DEN BRINK 2009, 37-38.

47 DEN OUDEN 2008, 26.

48 Aldus ook noot VERHOEVEN en WIDDERSHOVEN onder HvJ C-383/06 - 385/06, ESF Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (C-383/06) en Gemeente Rotterdam (C-384/06) tegen Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant (C-385/06) tegen Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening, *SEW* 2010, 99.

49 JANS e.a. 2007, 172.

zijn met het Europese recht en zij mogen ook niet vertrouwen op het handelen van de nationale uitvoeringsautoriteiten.

#### 5.3.1.4 Tussenconclusie

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat in beginsel enige ruimte wordt gelaten voor de toepassing van het nationale recht en het nationale vertrouwensbeginsel in het kader van de terugvordering van Europese subsidies mits de voorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid zijn nageleefd. Het nationale beginsel wordt aan de hand van het doeltreffendheidsvereiste steeds meer Europees ingevuld. Dit vereiste impliceert dat het Europese belang ten volle in overweging wordt genomen en de goede trouw van de begunstigde moet zijn bewezen. De honorering van het vertrouwen heeft als consequentie dat de nationale overheden de ten onrechte uitgekeerde subsidiegelden niet kunnen terugvorderen van de begunstigten maar de betrokken lidstaat de gelden zelf aan de Unie moet terugbetalen.<sup>50</sup> De arresten ROM en de Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening illustreren de vervaging van de grens tussen directe en indirecte toepassing en zelfs een verschuiving naar de directe toepassing zodat het nationale vertrouwensbeginsel nauwelijks nog een hinderpaal kan vormen voor de terugbetaling. Uit het arrest Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening zou kunnen worden afgeleid dat de handhavingsbepalingen van de Europese structuurfondsverordeningen direct moeten worden toegepast zelfs als zij zich daar eigenlijk niet toe lenen en dat daarbij alleen ruimte is voor de toepassing van het (strengere) Europese beginsel. Het is uitkijken naar toekomstige rechtspraak die ongetwijfeld meer duidelijkheid zal brengen betreffende de richting die het Hof wil uitgaan.<sup>51</sup>

#### 5.3.2 Staatssteun

Nationale overheden die steun verlenen kunnen dit niet zonder de Europese staatssteunregels indachtig te zijn. In het geval de steun wordt teruggevorderd wegens strijdigheid met die regels rijst de vraag of het vertrouwensbeginsel de terugvordering kan verhinderen. Van belang is te weten welk vertrouwensbeginsel in dit domein kan worden toegepast: het nationale en/of het Europese beginsel? In het bijzonder is essentieel te weten welk beginsel, in welke procedure en op welk niveau moet worden toegepast. Tevens rijst de vraag of de mogelijke toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel door het Europese recht wordt ingeperkt. Op die vragen wordt getracht hieronder een antwoord te geven. Vooraleer dieper in te gaan op de rol en werking van het vertrouwensbeginsel worden de Europese staatssteunregels kort toegelicht.

<sup>50</sup> TRIANTAFYLLOU 2000, 249.

<sup>51</sup> Aldus ook DEN OUDEN 2008, 29. Zie over de ESF-problematiek ook DAVIDSON 2008, 113-126.

### 5.3.2.1 Regelgevend kader

#### *Europese bepalingen*

Artikel 107, § 1, VWEU (oud artikel 87, § 1, EG) stelt dat steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar zijn met de Europese markt, voor zover die steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. In de Unieverdragen of secundaire regelgeving is geen beschrijving gegeven van het begrip steun. Op grond van de rechtspraak kunnen als steun worden beschouwd alle voordelen die direct of indirect uit staatsmiddelen worden toegekend en die de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken (bijvoorbeeld directe subsidies, renteloze leningen, kapitaalinjecties, kwijschelding van bijdragen, staatsgaranties, fiscale voorkeursbehandelingen, enz.).<sup>52</sup> Het begrip is dus ruim opgevat.

Om te determineren of er sprake is van steunmaatregelen wordt er door de rechtspraak getoetst aan vijf voorwaarden onttrokken aan artikel 107 VWEU (oud artikel 87 EG):<sup>53</sup> (a) de steun moet bekostigd zijn door de staat of uit staatsmiddelen, met andere woorden er moet sprake zijn van een uitgave of een verminderde inkomst die invloed heeft op de schatkist van de overheid (b) de maatregel moet ten goede komen aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties (het zogenaamde ‘selectiviteitscriterium’) (c) er moet een voordeel van niet-marktconforme aard zijn of anders gezegd de onderneming moet van de overheid een economisch voordeel ontvangen dat hij niet onder normale marktomstandigheden had kunnen krijgen (d) het handelsverkeer tussen de lidstaten moet ongunstig beïnvloed worden en (e) de concurrentie moet erdoor vervalst worden.<sup>54</sup> Die voorwaarden zijn cumulatief.<sup>55</sup> Er zijn uitzonderingsgronden opgenomen in artikel 107, § 2, en § 3, VWEU waarbij de steun wel verenigbaar wordt geacht met de gemeenschappelijke markt zoals de steun in geval van schade bij natuurrampen of buitengewone gebeurtenissen, de steun die gericht is op de economische ontwikkeling in achtergestelde gebieden en de steun om cultuur in stand te houden. Tevens zijn er uitzonderingen bepaald in vrijstellingsverordeningen. In het bijzonder voorziet artikel 109 VWEU (oud artikel 89 EG) in de mogelijkheid voor de Raad (op voorstel van de Commissie) verordeningen vast te stellen met betrekking tot de toepassing van de artikelen 107 en 108 VWEU. Enerzijds is er de Verordening

---

52 Zie o.m. HvJ C-387/92, Banco Exterior de España, *Jur.* 1994, I-877; HvJ C-53/00, Ferring, *Jur.* 2001, I-9067 en HvJ C-526/04, Laboratoires Boiron, *Jur.* 2006, I-7529.

53 HvJ C-142/87, België v. Commissie (Tubemeuse), *Jur.* 1990, I-959; HvJ C-278/92-C-280/92, Spanje v. Commissie, *Jur.* 1994, I-4103; HvJ C-482/99, Frankrijk v. Commissie, *Jur.* 2002, I-4397; HvJ C-280/00, Altmark Trans e.a., *Jur.* 2003, I-7747 en HvJ C-345/02, Pearle e.a., *Jur.* 2004, I-7139. BARENTS 1999, 442-456; GONEN, e.a. 2007, 14-22; PARRET 2005, 1338-1345 en VAN ANGEREN & DEN OUDEN 2005, 75-204.

54 BARENTS 1999, 450.

55 Over het evolueren van de voorwaarden inzake staatssteun: ARHOLD 2008, 442-470.



(EG) nr. 659/1999 van de Raad (hieronder Procedureverordening genoemd)<sup>56</sup> en de aanvulling daarop verordening nr. 794/2004 van de Commissie<sup>57</sup> die nadere bepalingen vaststellen voor de toepassing van artikel 108, § 3, VWEU. Anderzijds is er Verordening nr. 994/98<sup>58</sup> betreffende de horizontale steunmaatregelen waarin de Raad de Commissie de mogelijkheid verleent bepaalde steun vrij te stellen van de aanmeldingsplicht. De steun die voldoet aan de vastgelegde criteria moet niet worden aangemeld daar die verenigbaar wordt geacht met de gemeenschappelijke markt. De verordeningen hebben uit hun aard rechtstreekse werking (art. 288 VWEU). Met het Verdrag van Lissabon is een nieuwe paragraaf 4 aan artikel 108 VWEU toegevoegd die aan de Commissie voortaan de mogelijkheid biedt verordeningen vast te stellen betreffende de soorten van staatssteun waaromtrent de Raad overeenkomstig artikel 109 VWEU heeft bepaald dat ze worden kunnen vrijgesteld.<sup>59</sup> Tevens achtte de Europese rechter zich in het Altmark-arrest bevoegd de voorwaarden te bepalen waaronder diensten van algemeen economisch belang als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd.<sup>60</sup>

Het begrip steunmaatregel in de EU stemt niet noodzakelijk geheel overeen met dat van de lidstaten. De beoordeling of er sprake is van een steunmaatregel in de zin van artikel 107 VWEU wordt aan de Commissie overgelaten.<sup>61</sup> Artikel 107 VWEU heeft geen rechtstreekse werking omdat de Commissie bij toepassing ervan een ruime beoordelingsvrijheid heeft (met andere woorden het kan niet rechtstreeks voor de nationale rechter worden ingeroepen).<sup>62</sup> De steun hoeft niet noodzakelijk uit te gaan van een centrale of een federale overheid maar kan ook door een lager bestuursorgaan worden vastgesteld zoals een deelstaat, regionaal of lokaal publiekrechtelijk orgaan.<sup>63</sup> Het is de exclusieve bevoegdheid van de Commissie inhoudelijk te toetsen of een steunmaatregel al dan niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt (dus noch van de nationale mededingingsautoriteiten,

56 Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-verdrag, *Pb. L.* 27 maart 1999, afl. 83, 1-9.

57 Verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-verdrag, *Pb. L.* 30 april 2004, afl. 140, 1-134.

58 Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen, *Pb. L.* 14 mei 1998, afl. 142, 1-4.

59 Voorheen was dit de exclusieve bevoegdheid van de Raad.

60 HvJ C-280/00, Altmark Trans e.a., *Jur.* 2003, I-7747. Zie ook de Beschikking van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend, *Pb. L.* 29 november 2005, afl. 312, 67-73.

61 HvJ C-149/91 en C-150/91, Sanders, *Jur.* 1992, I-3899 en HvJ C-345/02, Pearle e.a., *Jur.* 2004, I-7139.

62 HvJ 78/76, Steinike & Weinlig, *Jur.* 1977, 595. BARENTS 1999, 442-456.

63 HvJ C-482/99, Frankrijk v. Commissie, *Jur.* 2002, I-4397. HESSEL 2005, 7-74.

noch van de nationale rechters). Zoals hieronder zal worden aangetoond, spelen de nationale rechters wel een cruciale rol in het kader van de *handhaving* van de staatssteunregels.<sup>64</sup>

Op grond van artikel 108, § 3, VWEU (oud artikel 88, § 3 EG) moeten de lidstaten het voornemen tot invoering van nieuwe steun en wijziging van bestaande steun tijdig aan de Commissie melden zodat de Commissie haar opmerkingen kan maken.<sup>65</sup> Wanneer de Commissie oordeelt dat een voornemen tot staatssteun volgens artikel 107 VWEU onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vangt zij de procedure van artikel 108, § 2, VWEU aan. De betrokken lidstaat moet wachten op het eindoordeel van de Commissie alvorens de steun te verlenen (zogenaamde *standstill* verplichting). De aanmeldingsplicht en de *standstill* verplichting hebben rechtstreekse werking.<sup>66</sup> Er is met andere woorden een rechtstreeks verbod nieuwe steunmaatregelen en wijzigingen van bestaande regelingen ten uitvoer te leggen als die niet zijn aangemeld en indien wel aangemeld voordat de Commissie haar goedkeuring heeft verleend.<sup>67</sup> De partijen in de procedure zijn de Commissie en de lidstaten; de begunstigde ondernemingen zijn formeel geen partij. Wat de lidstaten internrechtelijk doen is hun zaak en de Commissie erkent enkel de lidstaten als volwaardige Uniepartners. Dit betekent dat de Belgische (federale) overheid in beginsel verplicht is de gewestelijke steunmaatregelen bij de Commissie aan te melden.

De derde paragraaf van artikel 108 VWEU is dus de vooronderzoeksfase terwijl de tweede paragraaf het eigenlijke onderzoek betreft. Als de Commissie na voorlopig onderzoek van de aangemelde maatregel van oordeel is dat artikel 107, § 1, VWEU vermoedelijk van toepassing is en niet valt onder de in artikel 107, § 2, en § 3, bepaalde uitzonderingen, opent zij de in artikel 108, § 2, VWEU uitgewerkte procedure. De Commissie heeft twee maanden de tijd voor het voeren van een voorlopig onderzoek. De *standstill* verplichting vervalt als de Commissie de procedure *ex* artikel 108, § 2, VWEU niet aanvangt binnen twee maanden.<sup>68</sup>

---

64 PARRET 2005, 1338-1345.

65 Bij bestaande steun bestaat geen aanmeldingsplicht. Wel staat die steun onder voortdurende controle van de Commissie en kan zij oordelen dat op een gegeven moment de bestaande steun niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

66 HvJ 120/73, Lorenz, *Jur.* 1973, 1471; HvJ 121/73, Markmann, *Jur.* 1973, 1495; HvJ 122/73, Nordsee, *Jur.* 1973, 1511 en HvJ 141/73, Lohrey, *Jur.* 1973, 1527. Zie ook HvJ C-354/90, FNCE, *Jur.* 1991, I-5505.

67 HvJ 6/64, Costa v. ENEL, *Jur.* 1964, 1141.

68 De Commissie heeft het in de praktijk moeilijk met die termijn van twee maanden en tracht door aanvullende vragen te stellen aan de lidstaat de vooronderzoeksfase te rekken. Volgens de Commissie treedt door die aanvullende vragen een nieuwe termijn van twee maanden in. In de zaak Siemens stelde het Hof dat de Commissie niet voor onbepaalde termijn het aanvangspunt van twee maanden voor zich kon uitschuiven door voortdurend verdere vragen te stellen aan de lidstaat wanneer deze niet noodzakelijk waren voor een behoorlijk begrip van de zaak (HvJ C-99/98, Oostenrijk v. Commissie, *Jur.* 2001, I-1101). SLOT 1990, 741-760.

Het Hof vindt het wel een eis van rechtszekerheid dat de Commissie van tevoren van de uitvoering van de steunmaatregel in kennis gesteld wordt.<sup>69</sup>

Als de Commissie vaststelt in het kader van de procedure van artikel 108, § 2, VWEU dat de steunmaatregel niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, vaardigt de Commissie een beschikking uit waarin zij bepaalt dat de betrokken lidstaat de steunmaatregel moet intrekken of wijzigen binnen de door haar vastgestelde termijn. Een dergelijke beschikking heeft rechtstreekse werking. Als de lidstaat de commissiebeschikking niet binnen de gestelde termijn nakomt, kan hij door de Commissie of door iedere andere belanghebbende lidstaat – in afwijking van de artikelen 258 en 259 VWEU (oud artikel 226 en 227 EG) – op grond van artikel 108, § 2, tweede lid VWEU rechtstreeks voor het Hof van Justitie gedaagd worden.<sup>70</sup>

De *Commission notice on the enforcement of state aid law by national courts*<sup>71</sup> biedt de nationale rechters een leidraad betreffende de wijze waarop zij moeten handelen in staatssteunzaken. De rol die de nationale rechters in het domein van de staatssteun spelen, wordt hierin verduidelijkt en de *remedies* worden toegelicht (terugvordering, voorlopige maatregelen en schadevergoeding). De nationale rechter wordt de mogelijkheid geboden informatie bij de Commissie op te vragen of om een opinie te verzoeken betreffende de toepassing van de staatssteunregels.

Een belangrijk aspect dat voor ogen moet worden gehouden is het onderscheid tussen steun die procedureel onrechtmatig is (hierna onrechtmatige steun) en steun die inhoudelijk onrechtmatig is wegens onverenigbaarheid van de steun met de gemeenschappelijke markt (hierna onverenigbare steun). Onrechtmatige steun is steun die door een lidstaat is toegekend zonder dat de aanmeldingsprocedure werd nageleefd conform artikel 108, § 3, VWEU. Onrechtmatige steun kan ofwel verenigbaar ofwel onverenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Onverenigbare steun is steun waarvan de Commissie in een beschikking ten gronde krachtens artikel 108, § 2, tweede lid VWEU heeft vastgesteld dat die in strijd met de steunregels van artikel 107 VWEU e.v. is verstrekt en derhalve onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

#### *Onverenigbare staatssteun*

Wanneer de Commissie tot de vaststelling komt dat de steun onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt en de terugvordering in een negatieve commissiebeschikking moet bevelen, hebben de nationale overheden geen enkele discretionaire bevoegdheid inzake de uitvoering van die beschikking. De steun moet worden teruggevorderd. Het is vaste rechtspraak dat de plicht tot terugvordering van staatsteun het *logische gevolg* is van de vaststelling dat die steun onverenig-

<sup>69</sup> HvJ 120/73, Lorenz, *Jur.* 1973, 1471.

<sup>70</sup> MERKUS 1991, 710-734.

<sup>71</sup> *Pb. C.* 9 april 2009, afl. 85, 1.

baar is met de gemeenschappelijke markt.<sup>72</sup> De reden voor terugvordering van de steun, vermeerderd met de rente, is het wegnemen van de concurrentievoordelen en dus het herstellen van de concurrentieverhoudingen die vóór de steunverlening bestonden.<sup>73</sup>

Van belang is artikel 14, lid 1 van de Procedureverordening waarin o.m. het volgende wordt bepaald: 'Indien negatieve beschikkingen worden gegeven in gevallen van onrechtmatige steun<sup>74</sup> beschikt de Commissie dat de betrokken lidstaat alle nodige maatregelen dient te nemen om de steun terug te vorderen ('terugvorderingsbeschikking') (...)'.<sup>75</sup>

In het kader van de staatssteun moet dus ook worden samengewerkt met de nationale overheden om uitvoering te geven aan de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen wegens het ontbreken van Europese procedurele bepalingen betreffende het terugvorderen van nationale gelden die in strijd met de staatssteunbepalingen zijn betaald. De onverenigbare steun moet op grond van artikel 14, lid 3 van de Procedureverordening 'onverwijld' worden teruggevorderd door middel van het nationale recht.<sup>76</sup> Op grond van het beginsel van Unietrouw (artikel 4, § 3, VEU) zijn de lidstaten verplicht hun nationale recht zo in te richten dat zij kunnen voldoen aan de Europese verplichtingen die met de terugvordering van onrechtmatige staatssteun gepaard gaan. De nationale procedurele bepalingen moeten binnen de door het Europese recht gestelde randvoorwaarden worden toegepast.

Het gelijkwaardigheidsbeginsel en vooral het doeltreffendheidsbeginsel stellen ook in het kader van de staatssteun grenzen aan de nationale procedurele autonomie.<sup>76</sup> Op grond van het doeltreffendheidsbeginsel mogen de nationale (procedurele) bepalingen de door het Unierecht verlangde terugvordering niet praktisch onmogelijk maken. Dergelijk vereiste betekent dat als de intrekking van een bestuurshandeling waarbij onrechtmatig gelden zijn toegekend, onderworpen

---

72 Bv. HvJ C-142/87, België v. Commissie (Tubemeuse), *Jur.* 1990, I-959; HvJ C-305/89, Italië v. Commissie, *Jur.* 1991, I-1603; HvJ C-183/91, Commissie v. Griekenland, *Jur.* 1993, I-3131; HvJ C-278/92-C-280/92, Spanje v. Commissie, *Jur.* 1994, I-4103; HvJ C-310/99, Italië v. Commissie, *Jur.* 2002, I-2289; HvJ C-278/00, Griekenland v. Commissie, *Jur.* 2004, I-3997 en Ger. T-177/07, Mediaset, n.n.g. (beroep is hangende, zie HvJ C-403/10 P).

73 HvJ C-24/95, Alcan, *Jur.* 1997, I-1591.

74 Bedoeld wordt 'onverenigbare' steun.

75 Bv. HvJ C-232/05, Commissie v. Frankrijk, *Jur.* 2006, I-10071: *in casu* werd het Franse recht strijdig bevonden met artikel 14, lid 3 van de Verordening 659/1999 omdat de opschortende werking van beroepen tegen een bevel tot terugbetaling de onverwijld en daadwerkelijke terugvordering belemmerden.

76 HvJ 51/71 - 54/71, International Fruit Company, *Jur.* 1971, 1107; HvJ 265/78, Ferwerda, *Jur.* 1980, 617; HvJ 133-136/85, Rau, *Jur.* 1987, 2289; HvJ C-5/89, Commissie v. Duitsland (BUG-Alutechnik), *Jur.* 1990, I-3437; HvJ C-24/95, Alcan, *Jur.* 1997, I-1591; HvJ C-404/00, Commissie v. Spanje, *Jur.* 2003, I-6695 en Ger. T-459/93, Siemens, *Jur.* 1995, II-1675.

is aan een regel – zoals het vertrouwensbeginsel – die de afweging van de in het geding zijnde belangen vereist, met het Europese belang ten volle rekening moet worden gehouden.<sup>77</sup> Het Europese belang zal in de regel doorslaggevend zijn. Door dit vereiste wordt het nationale vertrouwensbeginsel geëuropeaniseerd. De hoeksteen van een dergelijke europeanisering is de Europese rechtspraak dat de steunbegunstigde slechts een gerechtvaardigd vertrouwen in de wettigheid van de steun kan hebben als die is toegekend met respect voor de procedure van artikel 108 VWEU. Iedere steunbegunstigde moet zelf onderzoeken of die meldingsprocedure is gerespecteerd en kan niet louter vertrouwen op het gedrag van de nationale autoriteiten. Het nationale vertrouwensbeginsel biedt dus in beginsel geen bescherming als de steun niet is aangemeld tenzij uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden aangetoond (hierop wordt uitgebreid teruggekomen, zie 5.3.2.2.2).<sup>78</sup> De goede trouw van de steunontvanger volstaat op zich niet opdat de Commissie de terugvordering van de steun niet zou gelasten. Het is een primaire taak van de Commissie te zorgen dat met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun wordt opgeheven zelfs al is sprake van goede trouw van de begunstigde.<sup>79</sup>

Er is geen dwingende tijdslimiet waarbinnen de lidstaat de terugvorderingsbeschikking moet implementeren. Artikel 14, lid 3 van de Procedureverordening vereist enkel dat de terugvordering gebeurt zonder vertraging en in overeenstemming met de procedure van nationaal recht. In haar beschikking stelt de Commissie geregeld dat de lidstaat haar binnen twee maanden moet informeren (vanaf de kennisgeving van de beschikking) van de maatregelen om aan die beschikking tegemoet te komen. Dit betekent volgens het Hof niet dat de terugvordering binnen twee maanden moet gebeuren.<sup>80</sup> De nationale overheid moet terugvorderen zelfs al heeft het de termijn laten verstrijken waarna naar nationaal recht intrekking in het belang van rechtszekerheid uitgesloten is. Toepassing van nationale verjaringstermijnen bij terugvordering van onrechtmatige staatsteun worden resoluut afgewezen wegens strijdigheid met het doeltreffendheidsbeginsel (er mag geen afbreuk worden gedaan aan de volle werking van het Europese recht).<sup>81</sup> De ontvanger van de onwettig toegekende steun bevindt zich niet meer in een staat van onzekerheid zodra de Commissie een beschikking heeft genomen waarbij de steun onverenigbaar wordt verklaard met de gemeenschappelijke markt en waarbij bijgevolg wordt bevolen dat de steun moet worden teruggevorderd. Het beginsel van rechtszekerheid (incl. van vertrouwen) kan niet succesvol worden opgeworpen in het verzet tegen de terugbetaling op grond van het motief dat de nationale overheden te laat waren met het terugvorderen van de steun en de terugvordering

77 HvJ 94/87, Commissie v. Duitsland (BUG-Alutechnik), *Jur.* 1989, 175.

78 HvJ C-5/89, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 1990, I-3437.

79 MERKUS 1991, 715.

80 HvJ C-499/99, Commissie v. Spanje, *Jur.* 2002, I-6031.

81 HvJ C-24/95, Alcan, *Jur.* 1997, I-1591.

dus niet onmiddellijk hebben uitgevoerd.<sup>82</sup> Het belang van de steunbegunstigde in toepassing van die verjaringstermijn wordt niet beschermd. Immers, nationale bepalingen kunnen slechts worden toegepast voor zover deze de terugvordering niet praktisch onmogelijk maken en het belang van de Unie moet ten volle in aanmerking worden genomen. Het doeltreffendheidsvereiste prevaleert dus feitelijk op het gelijkwaardigheidsvereiste. De nationale rechter moet de nationale procedurele bepalingen buiten toepassing laten als strijdig met Europese recht in het algemeen en het doeltreffendheidsbeginsel in het bijzonder.<sup>83</sup>

De Commissie zal de verplichting tot terugvordering van onverenigbare steun aan de lidstaten opleggen in een beschikking krachtens artikel 108, § 2, VWEU. Als de lidstaat geen gevolg geeft aan die verplichting kan de Commissie de procedure *ex* artikel 108, § 2, tweede lid<sup>84</sup> VWEU bij het Hof van Justitie aanvangen. In een beroep conform artikel 108, § 2, tweede lid VWEU kan de lidstaat geen enkel ander verweermiddel dan de absolute onmogelijkheid van tenuitvoerlegging van de beschikking aanvoeren.<sup>85</sup>

#### ABSOLUTE ONMOGELIJKHEID

Wanneer de Commissie terugvordering eist van de staatssteun die onverenigbaar is bevonden met het Europese recht kan de lidstaat zich daar desgevallend tegen verzetten door de absolute onmogelijkheid aan te voeren om die commissiebeschikking behoorlijk te implementeren.

De lidstaat moet de Commissie informeren van de onvoorziene en onvoorzienbare moeilijkheden die hij ontmoet bij de uitvoering van de commissiebeschikking. Tevens moet de lidstaat de gevolgen waarvan hij zich bewust wordt bij de tenuitvoerlegging – die ook de Commissie niet heeft voorzien – aan de Commissie voorleggen samen met passende amendementen op de betrokken beschikking.<sup>86</sup> De Commissie en de lidstaten moeten – op grond van de samen-

---

82 Vgl. met zaak Rewe (HvJ 33/76, Rewe, *Jur.* 1977, 1989): redelijke nationale beroepstermijnen die fataal zijn, maken de uitoefening van de aan het Europese recht ontleende rechten niet onmogelijk en zijn niet in strijd met het doeltreffendheidsbeginsel. De nationale verjaringstermijn komt ten goede aan de rechtszekerheid. Het karakter van de verjaringstermijnen bij terugvordering van onrechtmatige staatssteun is anders dan bij andere vorderingen. Zowel de steunbegunstigde als de lidstaat hebben er belang bij dat de vordering tot intrekking en terugvordering verjaart.

83 HvJ 106/77, Simmenthal, *Jur.* 1978, 629.

84 Artikel 108, § 2, VWEU luidt als volgt: 'Indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel door een staat of met staatsmiddelen bekostigd, volgens artikel 107 niet verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt of dat van deze steunmaatregel misbruik wordt gemaakt, bepaalt zij dat de betrokken staat die steunmaatregel moet opheffen of wijzigen binnen de door haar vast te stellen termijn. Indien deze Staat dat besluit niet binnen de gestelde termijn nakomt, kan de Commissie of iedere andere belanghebbende staat zich in afwijking van de artikelen 258 en 259 rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden.'

85 HvJ 52/84, Commissie v. België, *Jur.* 1986, 89.

86 HvJ C-404/00, Commissie v. Spanje, *Jur.* 2003, I-6695.



werkingsplicht neergelegd in artikel 4, § 3, VEU (oud artikel 10 EG) – te goeder trouw samenwerken om dergelijke moeilijkheden te overwinnen zonder afbreuk te doen aan de verdragsbepalingen inzake staatsteun.<sup>87</sup>

Het louter op de hoogte brengen van de Commissie van juridische, politieke of praktische moeilijkheden bij de implementatie van de beschikking zonder echte stappen tot terugvordering van de betrokken onderneming te verrichten en zonder een voorstel te doen aan de Commissie van alternatieve regelingen ter implementatie van de beschikking waardoor de moeilijkheden kunnen worden overwonnen, kunnen geen absolute onmogelijkheid opleveren.<sup>88</sup> Enkel aangetoonde volstrekte onmogelijkheid tot tenuitvoerlegging van de commissiebeschikking door de lidstaat wordt als geldig verweer aanvaard.<sup>89</sup>

Het Hof van Justitie heeft duidelijk gesteld dat een lidstaat zich niet op bepalingen, praktijken of situaties binnen zijn interne rechtsorde kan beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Europese recht voortvloeiende verplichtingen.<sup>90</sup> Het gemeenschappelijke belang van de EU primeert *in casu* op het individuele belang van de lidstaten. Nationale bepalingen moeten voldoende zijn toegesneden op de potentiële terugvordering van staatsteun (dit volgt uit artikel 4, § 3, VEU) en gebrekkige bepalingen zijn dan ook geen argument om de steun niet terug te vorderen want de nationale rechtsregels mogen de terugvordering niet praktisch onmogelijk maken.<sup>91</sup>

Er kan niet worden gesteund op praktische of feitelijke moeilijkheden als tegenargument.<sup>92</sup> Geen onmogelijkheid is het feit dat de terugvordering van de steun tot financiële moeilijkheden<sup>93</sup> of een faillissement van de betrokken onderneming<sup>94</sup> zal leiden. Ook geen absolute onmogelijkheid zijn de enorme kosten ter uitvoering

87 HvJ 52/84, Commissie v. België, *Jur.* 1986, 89; HvJ 94/87, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 1989, 175 en HvJ C-404/00, Commissie v. Spanje, *Jur.* 2003, I-6695.

88 Vaste rechtspraak: HvJ C-280/95, Commissie v. Italië, *Jur.* 1998, I-259; HvJ C-75/97, België v. Commissie (Maribel), *Jur.* 1999, I-3671; HvJ C-378/98, Commissie v. België, *Jur.* 2001, I-5107 en HvJ C-485/03 - C-490/03, Commissie v. Spanje, *Jur.* 2006, I-11887.

89 HvJ C-99/02, Commissie v. Italië, *Jur.* 2004, I-3353 en HvJ C-415/03, Commissie v. Griekenland, *Jur.* 2005, I-3875.

90 HvJ C-303/88, Italië v. Commissie, *Jur.* 1991, I-1433; HvJ C-5/89, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 1990, I-3437; HvJ C-74/89, Commissie v. België, *Jur.* 1990, I-491; HvJ C-375/89, Commissie v. België (Beaulieu), *Jur.* 1991, I-383; HvJ C-349/93, Commissie v. Italië, *Jur.* 1995, I-343 en HvJ C-503/04, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 2007, I-6153.

91 HvJ 94/87, Commissie v. Duitsland (Alcan), *Jur.* 1989, 175 en HvJ C-142/87, België v. Commissie (Tubemeuse), *Jur.* 1990, I-959.

92 BAUDENBACHER 1997, 52-62 en CRAIG & DE BURCA 2003, 1160-1162.

93 HvJ 63/87, Commissie v. Griekenland, *Jur.* 1988, 2875.

94 HvJ 52/84, Commissie v. België, *Jur.* 1986, 89. Wanneer de betrokkene reeds failliet is gegaan, hoeft er geen terugvordering te gebeuren mits er geen gesubsidieerde passiva zijn overgenomen door een derde en het genoten voordeel niet op een of andere manier is doorgesluist naar een derde uiteindelijke begunstigde. Zie LUJA 2000, 252.



van de terugvordering en dreigende massale stakingen en protestacties in de transportsector.<sup>95</sup> Het Hof gaf bijvoorbeeld ook geen gehoor aan het pleidooi van de Italiaanse overheid met betrekking tot de feitelijke moeilijkheden inzake de herstructurering van de aluminiumsector terwijl er geen concrete stappen waren ondernomen om de steun terug te vorderen en aan de Commissie geen alternatieven waren voorgesteld.<sup>96</sup>

#### VEROORDELING LIDSTAAT

In geval van niet nakoming van de verplichting tot terugvordering door een lidstaat kan de Commissie ter handhaving van het Europese recht de zaak rechtstreeks bij het Hof aanhangig maken conform artikel 108, § 2, tweede lid VWEU.<sup>97</sup> Bij een veroordeling door het Hof zal de lidstaat gehouden zijn, op grond van artikel 260 VWEU (oud artikel 228 EG), die maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie en alsnog de terugvordering van de steun moeten realiseren.<sup>98</sup> Als de nodige maatregelen niet worden genomen, kan de zaak opnieuw voor het Hof van Justitie worden gebracht, wat kan leiden tot een veroordeling van de lidstaat tot het betalen van een boete en/of een dwangsom.<sup>99</sup>

#### *Verenigbare steun*

Hiervoor kwam reeds aan bod dat elke steun – die staatssteun is in de zin van artikel 107 VWEU – moet worden aangemeld door de lidstaat op grond van artikel 108, § 3, VWEU. In de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU is een evolutie vast te stellen met betrekking tot de terugvordering van de steun die niet is aangemeld maar uiteindelijk wel verenigbaar is verklaard met de gemeenschappelijke markt door de Commissie. Tot vóór de zaak CELF moest onrechtmatige steun (*i.e.* steun die niet is aangemeld of steun die is uitbetaald in strijd met de *standstill* verplichting) worden teruggevorderd zelfs al verklaart de Commissie de steun uiteindelijk verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. De Commissie kon bevelen de steun provisioneel terug te vorderen tot aan haar beslissing met betrekking tot de verenigbaarheid van de steun. Bovendien moest de nationale rechter de terugvordering van de steun (en de intresten) voor de periode

---

95 HvJ C-183/91, Commissie v. Griekenland, *Jur.* 1993, I-3131 en HvJ C-280/95, Commissie v. Italië, *Jur.* 1998, I-259.

96 HvJ C-349/93, Commissie v. Italië, *Jur.* 1995, I-343.

97 *Juncto* artikel 23, lid 1 van de Verordening (EG) nr. 659/1999.

98 Bv. Belgische Beaulieuzaak. Zie HvJ 68-73/81, Commissie v. België, *Jur.* 1982, 153; HvJ C-74/89, Commissie v. België, *Jur.* 1990, I-491 en HvJ C-375/89, Commissie v. België (Beaulieu), *Jur.* 1991, I-383. Interne institutionele hervormingen en de daarmee gepaard gaande problemen maken de tenuitvoerlegging van de terugvorderingsbeschikking niet absoluut onmogelijk.

99 Cf. HvJ C-304/02, Commissie v. Frankrijk, *Jur.* 2005, I-6263. Zie ook HvJ C-369/07, Commissie v. Griekenland, *AB* 2009, 298, noot DE MOOR-VAN VUGT: waarin zowel een dwangsom als een boete werd opgelegd omdat Griekenland niet kon aantonen dat het betrokken steunbedrag integraal was teruggevorderd.

van onwettigheid<sup>100</sup> bevelen wanneer die terugvordering werd gevraagd door de concurrent of de steunontvanger (behoudens uitzonderlijke omstandigheden).<sup>101</sup> Bijgevolg kon geen redelijk persoon verwachten dat de steun niet zou worden teruggevorderd ook al werd de steun uiteindelijk verenigbaar verklaard met de gemeenschappelijke markt. Een commissiebeschikking waarbij niet aangemelde steun nadien verenigbaar werd verklaard met de gemeenschappelijke markt, had dus niet tot gevolg dat de ongeldigheid van de uitvoeringsmaatregelen die in strijd met het verbod van artikel 108, § 3, VWEU zijn vastgesteld, achteraf waren gedekt.<sup>102</sup> Dergelijke werkwijze moest voorkomen dat afbreuk zou worden gedaan aan de rechtstreekse werking van artikel 108, § 3, laatste volzin VWEU en dat de belangen van de rechtsonderhorigen die de nationale rechters moeten beschermen, zouden worden geschonden. Iedere andere uitlegging zou in de hand werken dat de betrokken lidstaat artikel 108, § 3, laatste volzin VWEU niet in acht neemt. De onrechtmatige steunverlening impliceerde ook de ongeldigheid van handelingen waarmee heffingen of belastingen waren opgelegd ter financiering van een bepaalde steunmaatregel.<sup>103</sup> De nationale rechter was bijgevolg in beginsel (behoudens uitzonderlijke omstandigheden) verplicht de terugbetaling te gelasten van de specifiek ter financiering van de steunmaatregel geheven belastingen of bijdragen.<sup>104</sup>

In de CELF-zaak<sup>105</sup> is het Hof – naar aanleiding van de prejudiciële vragen gesteld door de Franse *Conseil d'Etat* – teruggekomen op zijn eerdere vaste rechtspraak.

In de zaak CELF stelde het Hof dat onrechtmatig verleende staatssteun die door de Commissie vervolgens verenigbaar wordt verklaard met de gemeenschappelijke markt, niet hoeft te worden teruggevorderd.<sup>106</sup> Wel moet over de ganse periode van onrechtmatigheid – *i.e.* de periode tussen het verstrekken van de steun en de positieve beschikking van de Commissie – rente gevorderd worden.<sup>107</sup> De steun die wordt verleend na de positieve beschikking van de Commissie, wordt vermoed rechtmatig

100 Dit is de periode tussen de effectieve toekenning van de steun en de beslissing van de Commissie dat de steun verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

101 HvJ C-39/94, SFEI, *Jur.* 1996, I-3547.

102 HvJ C-354/90, FNCE, *Jur.* 1991, I-5505; HvJ C-261/01 en C-262/01, Van Calster en Cleeren, *Jur.* 2003, I-12249; HvJ C-368/04, Transalpine Olleitung, *Jur.* 2006, I-9957 en HvJ C-199/06, CELF e.a., *Jur.* 2008, I-469.

103 HvJ C-34/01 - C-38/01, Enrisonce, *Jur.* 2003, I-14243; HvJ C-261/01 en C-262/01, Van Calster en Cleeren, *Jur.* 2003, I-12249 en HvJ C-174/02, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, *Jur.* 2005, I-85.

104 HvJ C-261/01 en C-262/01, Van Calster en Cleeren, *Jur.* 2003, I-12249.

105 HvJ C-199/06, CELF e.a., *Jur.* 2008, I-469.

106 Dit staat los van de vraag van de aanwezigheid van eventuele uitzonderlijke omstandigheden.

107 HvJ C-199/06, CELF e.a., *Jur.* 2008, I-469; bevestigd in HvJ C-384/07, Wienstrom, *Jur.* 2008, I-10393. ADRIAANSE 2008, 308-317.

te zijn tot aan de eventuele beslissing van de Europese rechter tot nietigverklaring. Zolang de beroepstermijn niet is verstreken of – in geval van ingesteld beroep – zolang de Europese rechter zich niet definitief heeft uitgesproken, mag de steunontvanger als behoedzaam ondernemer echter niet uitgaan van de zekerheid dat de betrokken steun rechtmatig en verenigbaar is.<sup>108</sup> Die fase kan dus geen uitzonderlijke omstandigheid opleveren die het vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun kan rechtvaardigen (zie verder 5.3.2.2.2).<sup>109</sup> Het Hof benadrukte in de CELF-zaak dat een nationale rechter evenwel de vrijheid behoudt niet alleen de betaling te bevelen van de rente maar ook van het ganse (onrechtmatige) steunbedrag voor de periode tussen de verlening van de steun en de positieve commissiebeschikking. De teruggevorderde steun kan dan na de positieve beschikking opnieuw worden uitbetaald. De nationale rechter kan tevens verzoeken tot vergoeding van de schade die is ontstaan wegens de onrechtmatigheid van de steunmaatregel toewijzen. Het Hof heeft in deze zaak gekozen voor een praktische oplossing maar de vraag rijst of de effectieve handhaving van het staatssteunrecht en de volle werking van het Unierecht op die wijze niet in gevaar wordt gebracht.<sup>110</sup>

#### 5.3.2.2 Vertrouwen van de steunbegunstigde

Nu duidelijk is dat de lidstaat zo goed als geen mogelijkheid heeft om aan de terugvorderingsverplichting van onverenigbare staatssteun te ontkomen, staat hieronder het vertrouwen van de steunbegunstigde centraal. De lidstaat die destijds de geadresseerde heeft begunstigd, moet nu op grond van een negatieve commissiebeschikking het steunbedrag terugvorderen. De vraag rijst of de steunbegunstigde zich op een vertrouwensbeginsel kan beroepen om zich tegen de terugbetaling te verzetten. Er is slechts beperkte ruimte voor het invoeren van een nationaal vertrouwensbeginsel tot het aanvechten van nationale besluiten tot intrekking en terugvordering van staatssteun als gevolg van de toepassing van het doeltreffendheidsbeginsel in de rechtspraak.<sup>111</sup> Zoals opgemerkt kunnen particulieren in

---

108 HvJ C-199/06, CELF e.a., *Jur.* 2008, I-469.

109 ADRIAANSE 2008, 315.

110 Zie A-G MAZAK in de CELF-zaak: 'De nationale rechterlijke instanties zouden derhalve in beginsel volgens mij sancties moeten blijven opleggen, door overeenkomstig de nationale procedureregels terugvordering van onrechtmatige steun te gelasten ongeacht een latere beschikking van de Commissie waarbij de steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard. Deze aanpak leidt geenszins tot een verzwakking van de positie van de Commissie doordat haar eindbeslissing waarbij een steunmaatregel verenigbaar wordt verklaard in sommige gevallen geen of minder gewicht zou hebben, maar beschermt haar positie in het door de artikelen 87 en 88 EG-verdrag in het leven geroepen controlestelsel op staatssteun en verzekert dat daaraan geen afbreuk wordt gedaan.' Conclusie A-G, r.o. 33.

111 Zie o.m. HvJ C-142/87, België v. Commissie (Tubemeuse), *Jur.* 1990, I-959; HvJ C-5/89, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 1990, I-3427; HvJ C-382/99, Nederland v. Commissie (Grenspomphouders), *Jur.* 2002, I-5163; HvJ C-209/00, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 2002, I-11695; HvJ C-404/00, Commissie v. Spanje, *Jur.* 2003, I-6695 en Ger. T-459/93, Siemens, *Jur.* 1995, II-1675.

beginsel aan de terugvordering van onrechtmatige staatssteun niet ontsnappen als de steun niet met inachtneming van de procedure van artikel 108 VWEU (oud art. 88 EG) is toegekend. De steun moet dus door de lidstaat zijn aangemeld en na onderzoek door de Commissie verenigbaar zijn verklaard met de gemeenschappelijke markt en pas dan door de lidstaat zijn uitgekeerd. Is die procedure niet gevolgd, dan kunnen enkel door de steunbegunstigde aangetoonde uitzonderlijke omstandigheden ertoe leiden dat de gewekte verwachtingen toch moeten worden gehonoreerd op grond waarvan de steun niet zou moeten worden terugbetaald. Zoals hierna echter zal worden verduidelijkt (zie 5.3.2.2.2), hebben dergelijke omstandigheden zich in de rechtspraak nog nooit voorgedaan.

In het domein van de staatssteun wordt er – in het geval dat de betrokkene door de beschikking rechtstreeks en individueel wordt geraakt – aan de steunontvanger op twee niveaus rechtsbescherming geboden. Er is enerzijds de mogelijkheid van een beroep tegen de terugvorderingsbeschikking van de Commissie op EU-niveau voor de Unierechter en anderzijds een beroep tegen het nationaal terugvorderingsbesluit – ter uitvoering van de commissiebeschikking – op nationaal niveau voor de nationale rechter. Er is een duidelijk verband tussen de twee procedures. Immers, als niet (tijdig) in beroep wordt gegaan tegen de commissiebeschikking op grond van artikel 230 EG (nieuw artikel 263 VWEU) door de steunontvanger – aan wie de beschikking ter kennis is gebracht en die daardoor rechtstreeks en individueel wordt geraakt – moet de nationale rechter er van uitgaan dat die beschikking wettig is genomen wanneer de steunbegunstigde bij hem beroep instelt en de onwettigheid van de commissiebeschikking opwerpt om op grond daarvan het nationale uitvoeringsbesluit aan te vechten.<sup>112</sup> Voorwaarde is wel dat de steunbegunstigde op de hoogte is van de commissiebeschikking en dat over de ontvankelijkheid van het beroep op Unieniveau – wat betreft het vereiste van individueel en rechtstreeks geraakt te zijn – geen twijfel bestaat.<sup>113</sup>

Het onderscheid tussen de twee soorten procedures in het kader van de terugvordering van staatssteun is van belang voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel. In een procedure met betrekking tot de rechtmatigheid van een negatieve commissiebeschikking voor de Europese rechter tussen de Commissie en een rechtstreeks en individueel geraakte steunbegunstigde kan het Europese vertrouwensbeginsel worden opgeworpen om eventueel aan de terugvordering te ontkomen. In een procedure voor de nationale rechter tussen de bevoegde autoriteit van de lidstaat en de steunontvanger waarbij de terugbetaling wordt geëist van

112 HvJ C-188/92, TWD, *Jur.* 1994, I-833. Zoniet zou de begunstigde het onherroepelijke karakter van een besluit na het verstrijken van de beroepstermijn kunnen omzeilen. Een Uniebesluit is immers definitief na het verstrijken van de beroepstermijn (zie HvJ C-310/97 P, AssiDomän Kraft, *Jur.* 1999, I-5363).

113 Vgl. HvJ C-346/03 en C-529/03, Atzeni e.a., *Jur.* 2006, I-1875 (de TWD-regel was niet van toepassing want niet individueel geraakt, daarom kon wel een prejudiciële vraag worden gesteld over de geldigheid commissiebeschikking door de Italiaanse rechter) en HvJ C-441/05, Roquette Frères, *Jur.* 2007, I-1993. ORTLEP 2007, 222.

de eindontvanger van de staatssteun kan een beroep op het nationale vertrouwensbeginsel in zeer beperkte mate een ontsnappingsroute bieden.

#### 5.3.2.2.1 Europese procedure

##### *Europees vertrouwensbeginsel*

Op Europees niveau kan de terugvorderingsbeschikking van de Commissie krachtens artikel 108, § 2, VWEU door de steunontvanger die rechtstreeks en individueel wordt geraakt (en ook steeds door de lidstaat), worden aangevochten op grond van artikel 263 VWEU.<sup>114</sup> De beschikking is niet tot de steunontvanger maar wel tot de lidstaat gericht. In de verdragstekst<sup>115</sup> is evenwel bepaald dat iedere natuurlijke of rechtspersoon beroep kan instellen tegen ‘handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken’. De steunontvanger kan rechtstreeks en individueel geraakt worden door de terugvorderingsbeschikking.<sup>116</sup> De beroepstermijn is twee maanden na bekendmaking van de commissiebeschikking. Het gegeven dat de begunstigde een beroep kan instellen bij het Gerecht (en in hoger beroep bij het Hof van Justitie) laat onverlet zijn recht om tegen de beschikking van de nationale autoriteiten waarmee uitvoering wordt gegeven aan de commissiebeschikking bij de nationale rechter in beroep te komen (zie 5.3.2.2.2).<sup>117</sup>

De steunontvanger die rechtstreeks en individueel wordt geraakt kan dus de terugvorderingsbeschikking direct aanvechten voor de Europese rechter door zich te beroepen op de Europese algemene rechtsbeginselen, in het bijzonder het vertrouwensbeginsel. Artikel 14, lid 1, laatste volzin van de Procedureverordening stipuleert immers dat ‘de Commissie geen terugvordering van onverenigbare steun verlangt indien zulks in strijd is met een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht.’ Dergelijk algemeen rechtsbeginsel kan het vertrouwensbeginsel zijn en in feite is het tot nu toe het enige beginsel dat werd ingeroepen om aan de terugvordering te ontkomen.<sup>118</sup> In het vorig hoofdstuk is echter gewezen op de verschillende voorwaarden die moeten vervuld zijn voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel en dit maakt dat de rechtsonderhorigen of de lidstaten zich slechts zelden succesvol op dit beginsel kunnen beroepen. Essentieel is dat het vertrouwensbeginsel niet succesvol kan worden ingeroepen als verzet tegen

---

114 Tevens kan de rechter met een terugvorderingsbevel worden geconfronteerd in een prejudiciële procedure krachtens artikel 267 VWEU (oud artikel 234 EG) waarin de geldigheid of de werking van een beschikking voor de nationale rechter aan de orde is. Daarnaast kan de Europese rechter betrokken raken via acties op grond van artikel 340 VWEU (oud artikel 288 EG – niet-contractuele aansprakelijkheid), artikel 259 VWEU (oud artikel 227 EG – klacht lidstaat wegens niet nakomen verdragsverplichtingen door een andere lidstaat) en artikel 265 VWEU (oud artikel 232 EG – nalaten een besluit te nemen).

115 Artikel 263, vierde lid VWEU.

116 HvJ 25/62, Plaumann, *Jur.* 1963, 199.

117 HvJ 133-136/85, Rau, *Jur.* 1987, 2289.

118 LUJA 2000, 255.

de terugvordering indien niet in overeenstemming met artikel 108, § 3, VWEU gehandeld is.<sup>119</sup> De steunontvanger moet desnoods zelf stappen ondernemen om te weten te komen of de steun is aangemeld en de *standstill* verplichting is gerespecteerd. Het wordt de steunontvangers tegenwoordig makkelijker gemaakt door het feit dat aanmelding wordt gepubliceerd in de afdeling Communicatie van het Officieel Publicatieblad.

Twee beslissingen van het Gerecht zorgden voor enige verwarring alsof alleen de nationale rechter bevoegd zou zijn om een middel van schending van gerechtvaardigde verwachtingen te beoordelen en niet de Europese rechter.

In de zaak CETM gaf het Gerecht geen duidelijk antwoord op het argument van de Commissie dat de steunontvanger geen gerechtvaardigde verwachting voor de Europese rechtscolleges kon invoeren omdat de nationale rechtscolleges daar exclusief voor bevoegd zouden zijn.<sup>120</sup> In de zaak Fleuren Compost<sup>121</sup> (waarop in 5.3.2.2.2 in detail wordt ingegaan) stelde het Gerecht dat impliciet in de rechtspraak van het Hof van Justitie en expliciet in twee zaken door het Gerecht gesteld is dat de steunbegunstigden zich enkel op uitzonderlijke omstandigheden kunnen beroepen op basis van de relevante nationale bepalingen in het kader van de terugvorderingsprocedure voor de nationale rechter die uitsluitend bevoegd is de omstandigheden van de zaak te beoordelen, eventueel na een prejudiciële vraag tot uitleg te hebben gesteld aan het Hof van Justitie. Uit die uitspraken mag echter niet worden afgeleid dat de Europese rechtscolleges geen onderzoek mogen doen naar de aanwezigheid van opgeworpen *Europese* gerechtvaardigde verwachtingen.

Het Gerecht bedoelde hoogstwaarschijnlijk dat de nationale rechtscolleges exclusief bevoegd zijn te oordelen of het nationale vertrouwensbeginsel kan worden toegepast (terwijl de Europese rechtscolleges het Europese vertrouwensbeginsel toepassen).<sup>122</sup>

#### *Handeling Commissie*

Wanneer de commissiebeschikking wordt aangevochten op grond van schending van gerechtvaardigde verwachtingen voor de Europese rechter is het belangrijk te onderscheiden wie de verwachting heeft gewekt: de Commissie of de nationale bestuursorganen. Immers, een beroep op het vertrouwensbeginsel in een Europese procedure kan enkel slagen als de Commissie het vertrouwen heeft gewekt bijvoorbeeld door een specifieke precieze toezegging of langdurig stilzitten. Handelingen of toezeggingen van nationale bestuursorganen kunnen de Commissie nooit bin-

119 Zie HvJ C-24/95, Alcan, *Jur.* 1997, I-1591.

120 Ger. T-55/99, CETM, *Jur.* 2000, II-3207.

121 Ger. T-109/01, Fleuren Compost, *Jur.* 2004, II-127.

122 Aldus ook GIRAUD 2008, 1423.

den en kunnen dus geen gerechtvaardigde verwachtingen generen.<sup>123</sup> Indien de Commissie daar wel aan gebonden zou zijn, zou dit de werking van de artikelen 107 en 108 VWEU in het gedrang brengen daar de nationale instanties zich op die wijze op hun eigen onrechtmatig gedrag zouden kunnen beroepen om de terugvorderingsbeschikking niet uit te voeren.

In de zaak Molkerei Wagenfeld bijvoorbeeld stelde het Hof dat ten aanzien van een Europese regeling slechts een beroep kan worden gedaan op het vertrouwensbeginsel, wanneer de Unie zelf een situatie heeft gecreëerd die een gewettigd vertrouwen kan opwekken.<sup>124</sup> Met betrekking tot de handelingen van de Commissie die vertrouwen kunnen opwekken, kan worden verwezen naar het vorige hoofdstuk (zie 4.4.1 en 4.6).

#### *Verwachtingen steunbegunstigde*

In beginsel is het de steunontvanger zelf die de schending van het vertrouwensbeginsel moet opwerpen. De lidstaat kan zich niet op de gerechtvaardigde verwachtingen van de steunontvanger beroepen om zich aan de verplichting tot terugvordering te onttrekken wanneer de steunmaatregel niet aan de Commissie was aangemeld overeenkomstig artikel 108, § 3, VWEU.<sup>125</sup> Als dat mogelijk zou zijn, zouden nationale overheden op hun eigen onwettig gedrag kunnen steunen om te ontkomen aan hun verplichtingen op grond van het Unierecht.<sup>126</sup>

In de zaak Alcan I<sup>127</sup> verzocht de Commissie het Hof krachtens artikel 93, lid 2, tweede alinea EEG (huidig artikel 108, § 2, tweede lid VWEU) vast te stellen dat

---

123 Wat wel aanvaardbaar is, is een vordering waarbij wordt aangetoond dat zowel de Commissie als de lidstaat een rol hebben gespeeld in het wekken van de verwachting. Zie bv. Beschikking 2003/611/EG van de Commissie van 3 juni 2003 betreffende de Orkney Islands Council Track Record Scheme, *Pb. L.* 21 augustus 2003, afl. 211, 49-62 en Beschikking 2003/612/EG van de Commissie van 3 juni 2003 inzake leningen voor de aankoop van visserijquota op de Shetlandeilanden (VK), *Pb. L.* 21 augustus 2003, afl. 211, 63-77.

124 HvJ C-14/01, Niemann (Molkerei Wagenfeld), *Jur.* 2003, I-2279.

125 Bv. HvJ C-5/89, Commissie v. Duitsland (BUG-Alutechnik), *Jur.* 1990, I-3437; HvJ C-183/91, Commissie v. Griekenland, *Jur.* 1993, I-3131; HvJ C-442/03 P en 471/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya), *Jur.* 2006, I-4845 (beroep tegen Ger. T-116/01 en T-118/01, P&O European Ferries (Vizcaya), *Jur.* 2003, II-2957) waarin het Hof de stelling van het Gerecht heeft bevestigd dat niet door de Spaanse autoriteiten maar door de begunstigde van de steun een beroep moest worden gedaan op uitzonderlijke omstandigheden die een gewettigd vertrouwen hadden kunnen opwerpen om zich te verzetten tegen de terugvordering van de onwettige steun. De steunontvanger kan zich desgevallend beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die zijn vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun konden wettigen. Zie ook Ger. T-427/04 en T-17/05, France Télécom, n.n.g.

126 HvJ C-303/88, Italië v. Commissie (Lanerossi), *Jur.* 1991, I-1433 en HvJ C-5/89, Commissie v. Duitsland (BUG-Alutechnik), *Jur.* 1990, I-3437.

127 HvJ 94/87, Commissie v. Duitsland (Alcan), *Jur.* 1989, 175.



de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens het (toen geldende) EEG-verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door zich niet te voegen naar de beschikking 86/60 van de Commissie van 14 december 1985 inzake de steun welke het Land Rheinland-Pfalz van de Bondsrepubliek Duitsland heeft toegekend aan een te Ludwigshafen gevestigde onderneming die primair aluminium produceert.<sup>128</sup> De steun werd onrechtmatig (want in strijd met artikel 93, lid 3 EEG) en onverenigbaar (in zin van artikel 92 EEG) geacht en moest derhalve via terugvordering worden ingetrokken (zie art. 1 van de beschikking). Volgens de Bondsregering was de terugvordering onmogelijk omdat die zou stuiten op het vertrouwensbeginsel zoals onder meer neergelegd in het van toepassing zijnde § 48 van het *Verwaltungsverfahrensgesetz* van het Land Rheinland-Pfalz op grond waarvan na een afweging van het vertrouwen van de begunstigde het niet gerechtvaardigd was het steunbesluit in te trekken. Het definitieve en verbindende karakter van de beschikking van de Commissie zou niet tevens de verplichting tot terugvordering van de litigieuze steun inhouden. Artikel 1 van de beschikking zou dan ook moeten worden gezien als enkel een verwijzing naar het beginsel dat onverenigbare steun moet worden teruggevorderd tenzij de beginselen van het nationale recht zich daartegen verzetten (r.o. 6). Het Hof stelde echter dat een lidstaat geen beoordelingsvrijheid heeft bij de uitvoering van de terugvorderingsbeschikking (r.o. 8). De terugvorderingseis in de motivering van de commissiebeschikking is onvoorwaardelijk en ondubbelzinnig, zoniet komt de werking van artikel 107-108 VWEU in gevaar. Als het bestuursorgaan tot de conclusie komt dat niet tot intrekking van een steunbesluit kan worden overgegaan, blijft de concurrentie vervalst. Een afweging in een nationale bepaling zoals § 48 *VwVfG* kon niet plaatsvinden en Duitsland werd veroordeeld. Enkel een absolute onmogelijkheid zou de terugvordering kunnen verhinderen maar dit werd *in casu* van de hand gewezen want de Bondsrepubliek had de Commissie enkel medegedeeld dat er moeilijkheden waren zonder pogingen te ondernemen de steun terug te vorderen en zonder alternatieve voorstellen te formuleren (r.o. 9-10). Het Hof voegde eraan toe dat op grond van het doeltreffendheidsbeginsel de terugvordering door de nationale bepalingen niet praktisch onmogelijk mag worden gemaakt en dat bij toepassing van een bepaling die, zoals die waarop de Bondsregering zich beroept, de intrekking van een onrechtmatige bestuurshandeling afhankelijk maakt van de beoordeling van de verschillende in het geding zijnde belangen, het belang van de Unie ten volle in aanmerking moet worden genomen (r.o. 12).

De vraag rijst of de Commissie zelf kan beslissen af te zien van het bevel tot terugvordering wanneer zij oordeelt dat de gerechtvaardigde verwachtingen van de steunontvangende onderneming zouden zijn geschaad.

In de zaak *Ladbroke Racing*<sup>129</sup> vond de Commissie dat Frankrijk onwettige staatssteun had toegekend aan een Franse vereniging van renbaanondernemingen ('PMU')

<sup>128</sup> *Pb. L.* 15 maart 1986, afl. 72, 30.

<sup>129</sup> Ger. T-67/94, *Ladbroke Racing*, *Jur.* 1998, II-1.

door middel van een vrijstelling tot betaling van heffingen. De Commissie was van mening dat het niet de terugbetaling kon bevelen van de steun voorafgaand aan het beginnen van de procedure (dus voor 11 januari 1991) omdat in 1962 de Franse Raad van State in een arrest had gesteld dat de paardenrace een landbouwactiviteit was en daarom vrijgesteld van heffing en volgens de betrokken lidstaat de inhoud van dat arrest bij de steunontvanger een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun heeft doen ontstaan. Ladbroke Racing – die onder meer diensten inzake weddenschappen op paardenrennen organiseert en aanbiedt in het Verenigd Koninkrijk en andere landen van de EU – vocht die commissiebeslissing aan en vroeg het Gerecht de nietigverklaring ervan. Het Gerecht opperde dat het noch aan de Commissie noch aan de betrokken lidstaat maar aan de steunontvangende onderneming was in de context van procedure voor de nationale bestuursverheden of voor de nationale rechtscolleges om het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden in te roepen op basis waarvan de steunontvanger gerechtvaardigde verwachtingen had en de commissiebeschikking werd dan ook vernietigd.<sup>130</sup> De ontvanger van de onwettig toegekende steun kan zich op uitzonderlijke omstandigheden beroepen – voor de nationale rechter – die zijn vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun konden wettigen maar de erkenning van zijn vertrouwen veronderstelt dat de steun met inachtneming van de procedure van artikel 108 VWEU (ex art. 93 EEG) is toegekend (r.o. 182). In beroep drukte het Hof zijn visie daaromtrent niet uit maar bevestigde de beslissing van het Gerecht<sup>131</sup> op grond dat de Commissie niet had uitgelegd waarom de rechtspraak van de Franse Raad van State op basis waarvan de nationale autoriteiten een gewettigd vertrouwen opwierpen een uitzonderlijke omstandigheid was die een gerechtvaardigde verwachting deed rijzen: *‘In the contested decision, the Commission merely referred to the existence of the judgment of the Conseil d’Etat, without in any way indicating why, in its opinion, it amounted to an exceptional circumstance liable to give rise to legitimate expectations on the part of the recipient of the aid notwithstanding the failure to comply with the rules laid down in Article 93 of the Treaty.’*<sup>132</sup>

De A-G COSMAS stelde in zijn opinie van 23 november 1999<sup>133</sup> bij het arrest van het Hof dat de Commissie correct was de kwestie van gerechtvaardigde verwachtingen te overwegen en het Gerecht fout was in zijn bevinding dat het niet aan de Commissie was de grond vast te stellen die door de Franse overheid naar voren werd geschoven. De A-G ziet gerechtvaardigde verwachtingen als een puur Europees concept waarmee de Commissie ten volle moet rekening houden en

---

130 Zie bv. ook Ger. T-459/93, Siemens, *Jur.* 1995, II-1675.

131 Zie r.o. 168: ‘(...) Daar bovendien het arrest van de Franse Conseil d’Etat geen betrekking had op het aannemen van weddenschappen op paardenrennen noch op de verenigbaarheid van de betrokken maatregel met de regels van de artikelen 92 en volgende van het Verdrag, kan PMU zich niet op enig gewettigd vertrouwen beroepen.’

132 HvJ C-83/98 P, Ladbroke, *Jur.* 2000, I-3271.

133 Opinie A-G COSMAS van 23 november 1991 bij HvJ C-83/98 P, Ladbroke, *Jur.* 2000, I-3271.

daardoor ten volle kan worden ingeroepen voor de Europese hoven en niet uitsluitend door de steunontvanger kan worden ingeroepen voor de nationale rechter door een beroep op uitzonderlijke omstandigheden. De A-G ziet niet in waarom de vraag van bescherming van een te goeder trouw zijnde begunstigde van een nationale maatregel in strijd met artikel 107 en 108 VWEU niet zou kunnen worden beoordeeld op basis van een Europees vertrouwensbeginsel als toegepast in de specifieke context van terugvordering van onwettige staatssteun. De Commissie zou bij het nemen van een terugvorderingsbeschikking de gerechtvaardigde verwachtingen van de steunontvanger in overweging moeten nemen.

Tegen deze opinie kan worden ingebracht dat de A-G COSMAS uit het oog verliest dat slechts een succesvol beroep kan worden gedaan op het Europese vertrouwensbeginsel in de Europese procedure als de Commissie een verwachting heeft gewekt. De verwachtingen die voorspruiten uit een nationale handeling kunnen in beginsel niet voor rekening van de Commissie zijn. Het is dan ook niet aan de Commissie om dergelijke verwachtingen in overweging te nemen daar die niet kunnen spelen bij de beslissing al dan niet een terugvorderingsbeschikking uit te vaardigen. Wanneer nadien gebruik makend van het nationale recht de steun concreet wordt teruggevorderd, kunnen de verwachtingen opgewekt door een nationaal arrest wél aan de orde zijn wanneer wordt aangetoond dat dergelijk arrest een uitzonderlijke omstandigheid zou zijn die het vertrouwen van de steunbegunstigde in de rechtmatigheid van de steun kon rechtvaardigen.

#### 5.3.2.2.2 Nationale procedure

De steunbegunstigde kan er voor opteren voor de nationale rechter het nationale terugvorderingsbesluit aan te vechten dat is genomen ter uitvoering van de commissiebeschikking tot terugvordering. Immers, terugvordering moet concreet gebeuren op grond van nationaal (proces)recht en hier kan het nationale vertrouwensbeginsel een rol spelen. De inhoud van het nationale en het Europese vertrouwensbeginsel kan verschillen. Het nationale vertrouwensbeginsel kan bijvoorbeeld een ruimere rechtsbescherming bieden dan het Europese beginsel.<sup>134</sup> De toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel wordt echter sterk begrensd door het doeltreffendheidsbeginsel<sup>135</sup> waaraan de nationale rechter verplicht is zich te conformeren<sup>136</sup> zodat er in wezen niet veel verschil tussen het Europese en het nationale beginsel van een lidstaat is.

De nationale rechter kan op drie manieren met geschillen inzake het verstrekken van staatssteun geconfronteerd worden. Ten eerste in terugvorderingsprocedures die volgen op een negatieve beschikking van de Commissie inhoudende dat de verstrekte staatssteun moet worden teruggevorderd, ten tweede in procedures over steunverstrekking waartegen een derde – concurrent – opkomt met de bewering dat de verleende steun onrechtmatige en/of onverenigbare

134 JANS e.a. 2002, 314.

135 HvJ 5/89, Commissie v. Duitsland (BUG-Alutechnik), *Jur.* 1990, I-3437.

136 Zie hierover ook DE MOOR VAN VUGT 2007, 148.

staatssteun inhoudt en ten derde in een procedure tot het vorderen van vergoeding voor de geleden schade door een concurrent van de steunontvanger ofwel gericht tegen de staat wegens het niet goed toepassen of niet in acht nemen van de Europese staatssteunbepalingen ofwel gericht tegen de subsidieontvanger die ervan beschuldigd wordt onrechtmatig te handelen door de steun die beweerdelijk onrechtmatige staatssteun is, te aanvaarden.<sup>137</sup> Voor dit proefschrift is enkel de eerste procedure interessant. Aan de overige procedures wordt slechts terloops aandacht besteed voor zover relevant voor dit onderzoek.

#### *Plicht tot aanmelding en standstill*

Het is vaste rechtspraak dat steunontvangende ondernemingen in beginsel slechts een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun kunnen hebben, wanneer de steun met inachtneming van de procedure van artikel 108, § 3, VWEU – verplichting tot aanmelding en *standstill* – is toegekend, gelet op het dwingende karakter van het door de Commissie krachtens dit artikel uitgeoefende toezicht op staatssteun.<sup>138</sup> Een voorzichtig ondernemer moet normaliter in staat zijn, zich ervan te vergewissen of die procedure is gevolgd, zelfs als de betrokken lidstaat in zodanige mate verantwoordelijk is voor de onrechtmatigheid van de beslissing tot toekenning van de steun, dat de intrekking van de steun een schending van de goede trouw lijkt.<sup>139</sup> Bijgevolg is de steun die is uitbetaald zonder vooraf bij de Commissie te zijn aangemeld of tijdens de *standstill* verplichting onrechtmatig en kan de steunontvanger op dat tijdstip geen gerechtvaardigde verwachtingen hebben in de rechtmatigheid van de steun.<sup>140</sup> Als de procedure van artikel 108 VWEU wel is gevolgd, laat het Unierecht in voorkomend geval wel ruimte voor een beroep op dit beginsel.<sup>141</sup>

Er staan voldoende kanalen ter beschikking aan de ondernemingen om te verifiëren of een bepaalde steunmaatregel door de Commissie vooraf werd aan-

---

137 Zie bv. ook ADRIAANSE 2005, 57-86.

138 HvJ C-310/85, Deufil, *Jur.* 1987, 901; HvJ C-183/91, Commissie v. Griekenland, *Jur.* 1993, I-3131; HvJ C-278-280/92, Spanje v. Commissie, *Jur.* 1994, I-4103; HvJ C-169/95, Spanje v. Commissie, *Jur.* 1997, I-135; HvJ C-372/97, Italië v. Commissie, *Jur.* 2004, I-3679; HvJ C-298/00 P, Italië v. Commissie, *Jur.* 2004, I-4087; HvJ C-91/01, Italië v. Commissie, *Jur.* 2004, I-4355; HvJ C-99/02, Commissie v. Italië, *Jur.* 2004, I-3353; Ger. T-244/93 en T-486/93, TWD, *Jur.* 1995, II-2265; Ger. T-126-127/96, BFM, *Jur.* 1998, II-3437; Ger. T-129/96, Preussag Stahl, *Jur.* 1998, II-609 en Ger. T-109/01, Fleuren Compost, *Jur.* 2004, II-127.

139 HvJ C-5/89, Commissie v. Duitsland (BUG-Alutechnik), *Jur.* 1990, I-3437; HvJ C-24/95, Alcan, *Jur.* 1997, I-1591; HvJ C-346/03 en C-529/03, Atzeni e.a., *Jur.* 2006, I-1875; Ger. T-109/01, Fleuren Compost, *Jur.* 2004, II-127; Ger. T-239/04 en T-323/04, Italië v. Commissie, *Jur.* 2007, II-3265 en Ger. T-177/07, Mediaset, n.n.g.

140 HvJ C-24/95, Alcan, *Jur.* 1997, I-1591 en HvJ C-183/02, P. Demesa en Territorio Historico de Alava, *Jur.* 2004, I-10609. Zie ook bv. BRUYNINCKX 2008, 429.

141 Ger. T-459/93, Siemens, *Jur.* 1995, II-1675.

gemeld en/of werd onderzocht.<sup>142</sup> De begunstigde kan zich tot de steunverlenende autoriteit wenden maar de betrokkene mag er echter niet (volledig) op vertrouwen dat de nationale bestuursoverheden hun uit het Europese recht voortvloeiende verplichtingen nakomen. Herhaald kan worden dat de Commissie niet verantwoordelijk kan worden geacht voor de door de lidstaat gewekte verwachtingen wanneer bijvoorbeeld de lidstaat affirmeert dat de steun is aangemeld.<sup>143</sup> De begunstigde kan ook contact opnemen met de bevoegde diensten van de Commissie die de zaak zullen onderzoeken (zie artikel 10 van de Procedureverordening).<sup>144</sup>

Wanneer is vastgesteld dat de overheid de steun niet heeft aangemeld en de steunbegunstigde twijfelt aan de juistheid van het achterwege laten van die aanmelding zal hij in feite tijdelijk gedwongen zijn de steun niet te aanvaarden. Als de betrokkene zekerheid wil hebben omtrent de al dan niet terechte niet-aanmelding kan hij de nationale rechter verzoeken dit te beoordelen. De nationale rechter die zich buigt over de vraag of aan de meldingsplicht van artikel 108, § 3, VWEU is voldaan, kan het nodig vinden de steunmaatregel te onderzoeken in het licht van het begrip steunmaatregel in de zin van artikel 107 VWEU.<sup>145</sup> De rechter kan prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie stellen. Hij kan ook de hulp inroepen bij en informatie vragen aan de Commissie maar de nationale rechter is niet gebonden aan de uitleg van het steunbegrip door de Commissie. De Commissie blijft wel de exclusieve bevoegdheid behouden de verenigbaarheid van de aan te melden regeling met het Europese recht te beoordelen.<sup>146</sup>

Indien een nationale rechter zich moet uitspreken over een verzoek om de gevolgen te trekken uit de schending van artikel 108, § 3, VWEU en de zaak tegelijkertijd is voorgelegd aan de Commissie en zij zich nog niet heeft uitgesproken over de vraag of de betrokken overheidsmaatregelen steunmaatregelen zijn, is de rechter niet verplicht zich onbevoegd te verklaren of de uitspraak aan te houden totdat de Commissie haar standpunt heeft bepaald over de kwalificatie van de betrokken maatregelen. Als de Commissie wordt geraadpleegd of een prejudiciële vraag wordt gesteld aan het Hof, moet de rechter desgevallend voorlopige maatregelen gelasten teneinde de belangen van partijen te beschermen in afwachting van zijn definitieve uitspraak.<sup>147</sup>

In de zaak *Alcan II*<sup>148</sup> bevestigde het Hof zijn vaste rechtspraak en herhaalde dat de eindverantwoordelijkheid inzake de verificatie van de aanmeldingsplicht

142 HvJ 310/85, *Deufil*, *Jur.* 1987, 901; HvJ 94/87, *Commissie v. Duitsland (Alcan)*, *Jur.* 1989, 175 en HvJ C-5/89, *Commissie v. Duitsland (BUG-Alutechnik)*, *Jur.* 1990, I-3437.

143 HvJ 223/85, *RSV*, *Jur.* 1987, 4617, concl. A-G SLYNN.

144 *LUJA* 2000, 254.

145 HvJ C-354/90, *FNCE*, *Jur.* 1991, I-5505. Zie ook HvJ 78/76, *Steinike & Weinlig*, *Jur.* 1977, 595 en HvJ C-345/02, *Pearle e.a.*, *Jur.* 2004, I-7139.

146 *LUJA* 2000, 254.

147 HvJ C-39/94, *SFEI*, *Jur.* 1996, I-3547.

148 HvJ 24/95, *Alcan*, *Jur.* 1997, I-1591.

bij de steunontvanger ligt en dat de steun moet worden teruggevorderd als geen aanmelding is gebeurd en de steun onverenigbaar is verklaard door een negatieve commissiebeschikking. Het voorgaande geldt zelfs als de nationale overheid in zodanige mate voor de onrechtmatigheid verantwoordelijk is dat de intrekking ervan een schending van de goede trouw lijkt. *In casu* was de overbruggingssteun die het bedrijf Alcan had gekregen (om het verlies aan werkgelegenheid te voorkomen) van de deelstaat Rheinland-Pfalz niet conform de procedure van artikel 88 EG (nieuw artikel 108 VWEU) bij de Commissie aangemeld. De Commissie aan wie de steunverlening ter kennis kwam, vaardigde een beschikking uit waarin zij de lidstaat beval de steun van Alcan terug te vorderen. Alcan legde de zaak aan de Duitse bestuursrechter – het *Bundesverwaltungsgericht* – voor en beriep zich onder meer op het nationale vertrouwensbeginsel. De bestuursrechter stelde een prejudiciële vraag aan het Hof die de overweging uit BUG-Alutechnik herhaalde; de procedure van artikel 88 EG (nieuw artikel 108 VWEU) was niet gevolgd zodat er krachtens het Europese recht een absolute verplichting bestond de betrokken steun terug te vorderen. Het Hof stelde: ‘Zonder dat het optreden van de Duitse autoriteiten in de zaak in het hoofdgeding behoeft te worden beoordeeld, waartoe bij uitsluiting de nationale rechterlijke instanties bevoegd zijn en het Hof in de procedure van artikel 177 van het Verdrag niet bevoegd is, moet worden vastgesteld, dat (...), de steunontvanger geen gewettigd vertrouwen kon hebben in de rechtmatigheid van de toekenning van de steun. De verplichting van de steunontvanger, zich ervan te vergewissen dat de procedure van artikel 93, lid 3, van het Verdrag is gevolgd, kan immers niet afhangen van het optreden van de overheid, zelfs indien deze in zodanige mate verantwoordelijk is voor de onrechtmatigheid van het besluit, dat de intrekking jegens de begunstigde een schending van de goede trouw lijkt.’ (r.o. 41) Het niet intrekken van het besluit tot toekenning van de betrokken steun zou het belang van de Unie ernstig schaden en de door het Europese recht verlangde terugvordering nagenoeg onmogelijk maken (r.o. 42). Het Hof stelde verder dat de bevoegde autoriteit op grond van het Europese recht verplicht is het besluit tot toekenning van de steun die onrechtmatig is toegekend, in te trekken overeenkomstig een onaantastbare beschikking van de Commissie waarbij de steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt wordt verklaard en de terugvordering van die steun wordt gelast ook indien dit naar nationaal recht (in het bijzonder § 48 *VwVfG*) wegens het ontbreken van verrijking in verband met afwezigheid van kwade trouw bij de steunontvanger uitgesloten is (r.o. 54) en ook als de nationale autoriteit de termijn heeft laten verstrijken waarna naar nationaal recht intrekking in het belang van de rechtszekerheid uitgesloten is (r.o. 38).

#### *Uitzonderlijke omstandigheden in Europese zin*

De steunbegunstigde kan zich desgevallend tegen de terugvordering van de onrechtmatige steun verzetten door het opwerpen van uitzonderlijke omstandigheden die zijn vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun kunnen wettigen terwijl de steun niet is aangemeld.

In de zaak BUG-Alutechnik<sup>149</sup> had de betrokken onderneming steun ontvangen van een Duitse deelstaat Baden-Württemberg zonder dat die steunmaatregel was aangemeld conform artikel 108, § 3, VWEU bij de Commissie. Na onderzoek kwam de Commissie tot de conclusie dat de steun onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt en droeg Duitsland op de steun terug te vorderen. Duitsland trof echter geen maatregelen tot terugvordering en formuleerde ook geen voorstel met alternatieve maatregelen aan de Commissie waarop de Commissie een procedure inleidde tegen Duitsland bij het Hof van Justitie. Duitsland beriep zich op § 48 van het *Verwaltungsverfahrensgesetz*, een bepaling uit het Duitse bestuurs(proces)recht, die de terugvordering absoluut onmogelijk zou maken; in het bijzonder zit in die bepaling een afweging van het vertrouwen vervat en omwille van het gerechtvaardigd vertrouwen van BUG-Alutechnik zou de terugvordering niet mogelijk zijn. Het Hof poneerde dat gelet op het dwingend karakter van het door de Commissie krachtens artikel 108 VWEU uitgeoefende toezicht op de steunmaatregelen van de staten, de steungenietende ondernemingen in beginsel slechts een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun kunnen hebben wanneer de steun met inachtneming van de procedure van dat artikel is toegekend. Een behoedzame ondernemer zal normaliter in staat zijn, zich ervan te vergewissen of deze procedure is gevolgd (r.o. 14). Daarenboven werd gewezen op een – ondertussen reeds opgeheven – mededeling van de Commissie van 24 november 1983 gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU<sup>150</sup> waarin de Commissie de potentiële ontvangers van staatssteun had gewezen op de onzekere aard van onwettig toegekende steun met name op het risico dat zij gedwongen kunnen worden die onwettige steun terug te betalen (r.o. 15). Een steunontvanger moet dus zelf verifiëren of de lidstaat zijn verplichtingen onder artikel 108 VWEU is nagekomen. Het Hof voegde daar aan toe: ‘(...) Uiteraard valt niet uit te sluiten dat een ontvanger van onwettig toegekende steun zich kan beroepen op de uitzonderlijke omstandigheden die zijn vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun konden wettigen, en zich bijgevolg tegen terugbetaling ervan kan verzetten. In een dergelijk geval staat het aan de nationale rechter zo die wordt aangezocht, de omstandigheden van het geval te beoordelen, eventueel na het Hof van Justitie prejudiciële uitleggingsvragen te hebben gesteld.’ (r.o. 14) Het Hof verduidelijkte *in casu* niet wat onder uitzonderlijke omstandigheden moet worden begrepen.

Tot nog toe is de rechtspraak zeer vaag met betrekking tot het begrip ‘uitzonderlijke omstandigheden’. De aanwezigheid van dergelijke omstandigheden is nog nooit erkend in de rechtspraak en er is ook nog nooit een invulling aan dit begrip gegeven.<sup>151</sup> Uitzonderlijke omstandigheden kunnen wellicht bestaan wanneer sprake is van atypische steun waarvan de onderneming rechtmatig niet kon weten dat de overheidsmaatregelen steun vormden en dus de overheid onderworpen was

149 HvJ C-5/89, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 1990, I-3437.

150 *Pb. C.* 1983, afl. 318, 3.

151 Bv. Ger. T-177/07, Mediaset, n.n.g. (hangende in hoger beroep, zie HvJ C-403/10).



aan de verplichting tot voorafgaande melding conform artikel 108, § 3, VWEU. Het is aan de nationale rechter te beoordelen of een voorzichtige marktdeelnemer rechtmatig kon aannemen dat de betrokken maatregel geen steun vormde.<sup>152</sup>

In de zaak Siemens<sup>153</sup> herhaalde het Gerecht: ‘Aangaande de gestelde schending van het gewettigd vertrouwen van Siemens in de rechtmatigheid van de steunmaatregelen, zij eraan herinnerd, dat volgens de rechtspraak van het Hof het gemeenschapsrecht zich niet ertegen verzet, dat het nationale recht rekening houdt met de bescherming van het gewettigd vertrouwen bij de terugvordering van onverschuldigd uitbetaalde steun, op voorwaarde evenwel dat daarbij dezelfde eisen worden gesteld als voor de terugvordering van zuiver nationale financiële prestaties en dat met het belang van de Gemeenschap ten volle rekening wordt gehouden. Bijgevolg kunnen ontvangers van onwettig toegekende staatssteun zich ten tijde van de terugvordering slechts beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die hun vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun konden wettigen, en is het uitsluitend aan de nationale rechter, zo die wordt aangezocht, de omstandigheden van het geval te beoordelen, eventueel na het Hof van Justitie prejudiciële uitleggingsvragen te hebben gesteld (...)’

Het Europese recht werkt duidelijk door in het toepassingsbereik van het nationale vertrouwensbeginsel want de toepassing ervan is onderworpen aan de voorwaarde dat er uitzonderlijke omstandigheden – zoals die worden begrepen in het Europese recht – bestaan wanneer de steun niet is aangemeld. Een duidelijke invulling van het begrip uitzonderlijke omstandigheid ontbreekt.

In de zaak Textilwerke Deggendorf (TWD)<sup>154</sup> was een beschikking van de Commissie aan de orde waarbij steun – die Duitsland had aangemeld – werd goedgekeurd maar waarvan de betaling werd verboden zolang de onderneming eerder ontvangen steun die de Commissie bij een definitief geworden beschikking zowel wegens niet-voorafgaande aanmelding als wegens onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt onrechtmatig had verklaard, niet had terugbetaald. Verzoekster voerde aan dat de terugvordering een zaak van de lidstaat was en dat zij de terugvordering van de eerste steun kon aanvechten met een beroep op het vertrouwensbeginsel. Onder die omstandigheden zou de verbinding die wordt gelegd tussen de eerste en de tweede steun een ongerechtvaardigde inmenging zijn in de nationale rechtsorde (r.o. 25). De onderneming had namelijk een beroep gedaan op uitzonderlijke omstandigheden die in de weg zouden kunnen staan aan de terugvordering en op het moment van het nemen van de beschikking door de Commissie stond de verplichting tot terugvordering van de eerste steun dus geenszins vast. Het Gerecht wees die redenering af en oordeelde dat de eerste steun niet met inachtneming van de procedure van artikel 108, § 3, VWEU toegekend was. Overeenkomstig het arrest

---

152 CHEROT 1998, 331.

153 Ger. T-459/93, Siemens, *Jur.* 1995, II-1675.

154 Ger. T-244/93 en T-486/93, TWD, *Jur.* 1995, II-2265.

BUG-Alutechnik kon de vertrouwensbescherming waarop de verzoekster zich in de nationale procedure beriep, slechts in uitzonderlijke omstandigheden worden toegekend. De nationale rechter had het Hof niet krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing verzocht teneinde te vernemen of zich *in casu* dergelijke uitzonderlijke omstandigheden in de zin van het Europese recht voordeden (r.o. 70). Het Gerecht vervolgde dat ‘de gemeenschappelijke rechtsorde de Commissie niet verplicht de afloop van het nationale geding – waarin overigens het vermeende gewettigd vertrouwen van procederen nog steeds niet vast is komen te staan – af te wachten alvorens artikel 2 van de betrokken beschikkingen vast te stellen. Elke andere uitlegging zou de artikelen 87 en 88 van het Verdrag hun nuttige werking ontnemen’ (r.o. 71). Met andere woorden naar het oordeel van het Gerecht – dat in stand werd gelaten door het Hof van Justitie in hoger beroep<sup>155</sup> – kan aan de toepassing van een nationaal vertrouwensbeginsel slechts worden toegekomen, wanneer sprake is van uitzonderlijke omstandigheden in Unierechtelijke zin.<sup>156</sup>

Het TWD-arrest laat uitschijnen dat slechts van uitzonderlijke omstandigheden – die een beroep op een nationaal vertrouwensbeginsel zouden kunnen dragen – sprake kan zijn wanneer de nationale rechter hieromtrent prejudiciële vragen heeft gesteld.<sup>157</sup> Daaruit kan worden afgeleid dat het begrip ‘uitzonderlijke omstandigheden’ een autonoom Europees begrip is. Volgens VAN SLOOTEN is dit gerechtvaardigd op grond van een ‘harmonisatiedoel’:<sup>158</sup> door het hanteren van een begrip met Europese betekenis kan de eenvormige en volle werking van het Unierecht in alle lidstaten verzekerd worden.<sup>159</sup> Het gevolg is dat alleen de Europese rechter een uitleg kan geven aan dit begrip dat potentieel kan afwijken van gelijkkluidende begrippen uit het nationale recht. Na de uitlegging kan het dan worden toegepast door de nationale rechter. Vanwege het casuïstische karakter van het begrip zal in beginsel in iedere zaak opnieuw een prejudiciële vraag moeten gesteld worden (en zal niet snel sprake zijn van een *acte clair* of *éclairé*).<sup>160</sup> Deze rechtspraak heeft ook belangrijke consequenties voor de nationale overheden die daarmee worden geconfronteerd en ter zake geen enkele bevoegdheid hebben met betrekking tot de uitlegging van het begrip. De nationale overheden zullen een beroep op ‘uitzonderlijke omstandigheden’ afwijzen zodat de nationale rechter aan de Europese rechter kan vragen het begrip uit te leggen overeenkomstig de Foto-Frost rechtspraak (zie 2.4.6.2).<sup>161</sup>

155 HvJ C-355/95 P, TWD II, *Jur.* 1987, I-2549.

156 BARENTS & BRINKHORST 2006, 384.

157 Zie ook ADRIAANSE 2006, 211.

158 Vgl. HvJ C-240/01, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 2004, I-4733.

159 VAN SLOOTEN 2005, 285. Aldus ook BARENTS 2000, 242 en 287.

160 Bv. HvJ 283/81, Cilfit, *Jur.* 1982, 3415.

161 VAN SLOOTEN 2005, 285.

In het bovenvermelde arrest *Alcan II*<sup>162</sup> kon een lidstaat die steun heeft opgedrongen aan een begunstigde onderneming – zonder de aanmeldingsverplichting of *standstill* verplichting te respecteren – zich niet beroepen op uitzonderlijke omstandigheden die het vertrouwen in de wettigheid van de steun in hoofde van de steunontvanger kunnen rechtvaardigen daar een lidstaat zich niet op eigen fouten kan beroepen om aan de terugvordering te ontkomen.<sup>163</sup> Uitsluitend de steunbegunstigde kan het bestaan van uitzonderlijke omstandigheden in een nationale procedure voor de nationale rechter inroepen.<sup>164</sup>

De zaak *Fleuren Compost*<sup>165</sup> kan een aanwijzing opleveren met betrekking tot wat als een uitzonderlijke omstandigheid kan worden beschouwd. Het is weliswaar een procedure voor het Gerecht maar het kan toch richtinggevend zijn voor de nationale procedure. In het bijzonder wordt er ruimte gelaten voor de toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel in een nationale terugvorderingsprocedure op grond van een fout van een lidstaat die een uitzonderlijke omstandigheid kan opleveren waardoor er vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun kan zijn gewekt.

De zaak *Fleuren Compost* had betrekking op steun die door de Nederlandse staat was toegekend aan mestverwerkingprojecten op grond van de bijdrageregeling Proefprojecten Mestverwerking. Het doel was investeringen in mestfaciliteiten mogelijk te maken en die te bevorderen maar de consequentie ervan was dat de positie van de marktdeelnemers werd versterkt. In de Nederlandse Staatscourant werd foutief gepubliceerd dat de steunverlening volgens de procedure van artikel 108, § 3, VWEU was verstrekt waaruit (echter ten onrechte) kon worden afgeleid dat de Commissie haar goedkeuring had gegeven. De steunverlening kwam de Commissie ter kennis en zij verklaarde na onderzoek de steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt waarop zij Nederland het bevel gaf tot terugvordering van de steun over te gaan. De onderneming *Fleuren Compost* ging tegen die negatieve commissiebeschikking in beroep bij het Gerecht en beriep zich op het vertrouwensbeginsel. De onderneming had zich immers gebaseerd op de publicatie in de Staatscourant waaruit kon worden opgemaakt dat de steun geoorloofd was. Het Gerecht stelde echter dat onjuiste informatie die in de Staatscourant door de Nederlandse autoriteiten was geplaatst geen gerechtvaardigde verwachtingen jegens de Commissie konden doen ontstaan. Zoals boven reeds opgemerkt, kan een toezegging van de nationale overheid de Commissie niet binden en de Commissie

---

162 HvJ C-24/95, *Alcan*, *Jur.* 1997, I-1591.

163 Zie ook HvJ C-5/89, *Commissie v. Duitsland (BUG-Alutechnik)*, *Jur.* 1990, I-3437 en HvJ C-278-280/92, *Spanje v. Commissie*, *Jur.* 1994, I-4103.

164 HvJ 67/84, *Sideradria*, *Jur.* 1985, 3983; HvJ C-278/92-C-280/92, *Spanje v. Commissie*, *Jur.* 1994, I-4103; Ger. T-116/01 en T-118/01, *P&O European Ferries (Vizcaya)*, *Jur.* 2003, II-2957 en Ger. T-125/01, *Marti Peix*, *Jur.* 2003, II-865.

165 Ger. T-109/01, *Fleuren Compost*, *Jur.* 2004, II-127.

is enkel verantwoordelijk voor haar eigen gedrag. Potentiële verwachtingen door de Nederlandse autoriteiten gewekt, kunnen de rechtmatigheid van de bestreden beschikking niet aantasten. Als dit wel het geval zou zijn, zouden de artikelen 107 en 108 VWEU elk nuttig effect verliezen want dan zouden de nationale instanties zich op hun eigen onrechtmatig gedrag of nalatigheid kunnen beroepen om aan de beschikkingen die de Commissie op grond van verdragsbepalingen heeft gegeven elke werking te ontnemen (r.o. 143).<sup>166</sup> Dus de onjuiste publicatie door de Nederlandse autoriteiten was weliswaar ‘betreurenswaardig’ maar kon de Commissie niet binden en geen rechtens te beschermen vertrouwen jegens de Commissie doen ontstaan (r.o. 144). Het Gerecht ging echter verder en stelde dat mogelijk gewekt vertrouwen in een nationale procedure kon worden ingeroepen ten opzichte van de Nederlandse staat aangezien in die procedure een beroep op uitzonderlijke omstandigheden kon worden gedaan. Daaruit kan worden afgeleid dat een onjuiste publicatie wellicht een uitzonderlijke omstandigheid kan zijn<sup>167</sup> maar alleen de nationale rechter kan dat beoordelen en dergelijke omstandigheden worden niet snel aangenomen.<sup>168</sup>

In de bovenvermelde zaak Ladbroke Racing (5.3.2.2.1) stelde het Gerecht – bevestigd in hoger beroep door het Hof – dat een beroep op een vertrouwen dat gewekt zou zijn door een arrest van de *Conseil d’Etat* niet zonder meer een uitzonderlijke omstandigheid kan opleveren die de gevolgen van de terugvorderingsbeschikking van de Commissie zouden beperken.<sup>169</sup> Het feit dat de steunbegunstigde twijfelt over de kwalificatie als staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU, levert evenmin een uitzonderlijke omstandigheid op die bij de betrokkene een gewettigd vertrouwen kan doen ontstaan in de rechtmatigheid van de ontvangen steun of in het feit dat de gecontesteerde maatregel geen staatssteun zou vormen.<sup>170</sup>

De begunstigde zou na de terugbetaling van de steun, een vordering tot schadevergoeding kunnen instellen tegen de staat voor de geleden dispositieschade wanneer hij – te goeder trouw zijnde – goede gronden had om aan te nemen dat de lidstaat wel degelijk aan zijn verplichtingen voldeed en dus vertrouwen is gewekt door een aan een lidstaat toerekenbare onrechtmatige gedraging. Via de

166 Zie in die zin HvJ C-5/89, Commissie v. Duitsland (BUG-Alutechnik), *Jur.* 1990, I-3437; HvJ C-169/95, Spanje v. Commissie, *Jur.* 1997, I-135 en concl. A-G SLYNN in HvJ 223/85, RSV, *Jur.* 1987, 4617.

167 Het Gerecht in Fleuren Compost verwijst zelfs expliciet naar r.o. 16 BUG-Alutechnik (zaak C-5/89) waaruit kan worden gededuceerd dat het Gerecht die mogelijkheid onderkent.

168 Overigens heeft de Nederlandse Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van de mogelijkheid die het arrest Fleuren Compost leek te laten voor het honoreren van een beroep op het nationale vertrouwensbeginsel op grond van uitzonderlijke omstandigheden bij het terugvorderen van de niet-aangemelde staatssteun, geen gebruik gemaakt. Zie 6.7.1.

169 HvJ C-83/98 P, Ladbroke Racing, *Jur.* 2000, I-3271 en Ger. T-67/94, Ladbroke Racing, *Jur.* 1998, II-1.

170 Ger. T-62/08, ThyssenKrup Acciai Speciali Terni SpA, n.n.g.

schadevergoedingsactie kan de betrokkene echter niet alsnog de steun uitgekeerd krijgen die hij niet heeft gekregen wegens het feit dat het Europese recht in de weg stond aan de honorering van het vertrouwensbeginsel.<sup>171</sup>

Er valt nog op te merken dat er een belangrijk verschil is tussen de toepassing van het vertrouwensbeginsel in het domein van de staatssteun en in andere domeinen van EU-recht. In het algemeen heeft het vertrouwensbeginsel in het Europese bestuursrecht tot doel de betrokkenen (ondernemers) te beschermen tegen een onredelijke en niet te voorziene uitoefening van de discretionaire bevoegdheden door de Unie-instellingen en nationale organen die handelen binnen het toepassingsgebied van het Unierecht. In geval van staatssteun ontbreekt echter die discretionaire bevoegdheid. De Commissie die vaststelt dat er mogelijk sprake is van onrechtmatige staatssteun moet de onderzoeksprocedure openen en wanneer wordt vastgesteld dat de steun onverenigbaar is met de Europese staatssteunbepalingen moet zij een beschikking nemen waarin de terugvordering van de verstrekte steun wordt bevolen. De Commissie heeft in beginsel geen beoordelingsvrijheid om van terugvordering af te zien.<sup>172</sup> Daarenboven is er een belangrijk verschil tussen de Europese steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de staatssteun. Bij de betrokken Europese steunverlening ontbreekt immers het aan de nationale ondernemingen verleende concurrentievoordeel wat kenmerkend is voor staatssteun.<sup>173</sup>

#### *Tussenconclusie*

Geconcludeerd kan worden dat de Commissie en het Hof van Justitie ervan uitgaan dat iedere onderneming geacht wordt de Europese steunregels te kennen, voorzichtig en waakzaam te zijn. Laat de onderneming na te onderzoeken of de steun werd aangemeld aan en goedgekeurd door de Commissie dan kan hij geen aanspraak maken op bescherming van zijn beweerdte gewettigde vertrouwen tenzij uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden aangevoerd. De steunbegunstigden kunnen uitzonderlijke omstandigheden – op grond van mogelijke nationale gedragingen of bepalingen – aanvoeren in het kader van een terugvorderingsprocedure voor de nationale rechter, die als enige de omstandigheden van het geval moet beoordelen, eventueel na het Hof prejudiciële vragen tot uitleg te hebben gesteld. Tot nog toe is geen enkele keer een uitzonderlijke omstandigheid aanvaard zonder dat echter is verduidelijkt wat daaronder moet worden verstaan.

---

171 JANS e.a. 2002, 235.

172 GIRAUD 2008, 1402-1403 en KOSTER 2006, 655. GIRAUD concludeert daarbij dat *‘Therefore, any possible uncertainty facing parties in a State aid case is related to the ambiguity of the law itself rather than to the unpredictable behavior of a legislator or regulator.’*

173 Zie expliciet gesteld in HvJ C-298/96, Oelmühle Hamburg e.a., *Jur.* 1998, I-4767. Om die reden kunnen de Alcan-regels niet worden toegepast op Europese subsidies.

#### 5.4 Besluit

Het vertrouwensbeginsel speelt zowel in het kader van Europese subsidies als staatssteun een prominente rol. De relatie tussen het Europese en nationale vertrouwensbeginsel en de vraag welk beginsel in welk soort procedure en op welk niveau moet worden toegepast is een behoorlijk complexe kwestie. In geval van directe toepassing van het Unierecht door de lidstaten (*i.e.* volledige europeïsering) moet het Europese vertrouwensbeginsel worden toegepast. Het Europese vertrouwensbeginsel is geschreven in domeinen als landbouw en douane. In de overige gevallen is het ongeschreven Europese vertrouwensbeginsel van toepassing. Een geschreven Europees vertrouwensbeginsel heeft tot gevolg dat noch een beroep kan worden gedaan op een ongeschreven Europees beginsel noch op een nationaal vertrouwensbeginsel. Doorgaans zijn strikte en gedetailleerde voorwaarden neergelegd zodat de kans op een succesvol inroepen van een gecodificeerd vertrouwensbeginsel niet zeer groot is. Is er sprake van een indirecte toepassing (*i.e.* er wordt nog ruimte gelaten aan de lidstaten om bepaalde uitvoeringsregelingen te nemen) dan bestaat in bepaalde mate de mogelijkheid een nationaal vertrouwensbeginsel toe te passen. Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen Europese subsidies en staatssteun. Wat de Europese subsidies betreft, gebeurt de financiering door Europa van projecten in de lidstaten vaak (behoudens bijvoorbeeld landbouw) door middel van structuurfondsen. Dit is een systeem van indirecte financiering die gekenmerkt wordt door een nauwe samenwerking tussen de Europese instellingen en de nationale organen. Zijn Europese subsidies onrechtmatig uitgekeerd, dan moeten de nationale organen in de regel gebruik maken van hun nationale (procedurele) regels om de gelden zo vlug als mogelijk terug te vorderen van de uiteindelijke steunbegunstigde. Twee voorwaarden stellen belangrijke grenzen aan de nationale procedureregels namelijk gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Indien de betrokkene te goeder trouw is, kan een nationaal vertrouwensbeginsel zich mogelijk tegen de terugvordering verzetten op voorwaarde dat het Uniebelang in de belangenafweging ten volle in overweging wordt genomen. Dit betekent evenwel niet dat de onrechtmatig uitbetaalde gelden niet naar Europa moeten terugvloeien. De betrokken lidstaat draagt hierin de eindverantwoordelijkheid. De gevestigde rechtspraak in verband met de toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden ten aanzien van de terugvordering van Europese subsidies komt echter op de helling te staan door het ESF-arrest waaruit bleek dat niet het nationale maar het Europese vertrouwensbeginsel moest worden toegepast ten aanzien van de terugvordering van de ESF-subsidies omdat de Europese verordeningsbepaling (artikel 23 Coördinatieverordening) *in casu* de terugvordering regelde. Nochtans had die verordeningsbepaling niet de allure van een volledige en uitputtende regeling zodat tegen alle verwachtingen in een Europees beginsel moest worden toegepast.

De werking van het vertrouwensbeginsel in het kader van de staatssteun is mogelijk nog complexer. Elke vorm van steun die door de lidstaten aan

ondernemingen op hun grondgebied wordt uitgekeerd of elk voornemen tot uitkering moet in beginsel worden aangemeld bij de Commissie. De steun mag in beginsel niet worden uitbetaald zolang de Commissie haar goedkeuring niet heeft gegeven. Wordt de steun onverenigbaar bevonden in een negatieve commissiebeschikking dan heeft de lidstaat de strikte plicht die steun terug te vorderen. De lidstaat kan zich daar in beginsel niet aan onttrekken behoudens wanneer onvoorziene en onvoorzienbare moeilijkheden kunnen worden aangevoerd die de terugvordering van de steun absoluut onmogelijk maken. Juridische, politieke of praktische moeilijkheden zonder echte stappen tot terugvordering te ondernemen of alternatieven voor te stellen aan de Commissie, volstaan niet. Een lidstaat die de terugvorderingsplicht niet nakomt, zal worden veroordeeld en kan worden gedwongen de steun alsnog terug te vorderen onder dreiging van een boete en/of dwangsom. Een beroep van de lidstaat op een nationaal vertrouwensbeginsel dat zich tegen de terugvordering zou verzetten, kan niet slagen. Alleen de steunbegunstigde kan zich op gewekte verwachtingen beroepen. Verklaart de Commissie daarentegen de niet aangemelde steun in een positieve commissiebeschikking verenigbaar met de gemeenschappelijke markt, dan wordt een ander pad gevolgd. Tot voor kort was de regel dat wanneer de steun niet was aangemeld en later toch verenigbaar werd verklaard met de gemeenschappelijke markt, de steun wegens onrechtmatigheid moest worden teruggevorderd (en na de positieve commissiebeschikking opnieuw uitgekeerd). De nationale rechter moest in beginsel de terugbetaling van het ganse bedrag inclusief interesten bevelen. De ongeldigheid van de uitvoeringsmaatregelen waren niet gedekt door de latere positieve commissiebeschikking. De CELF-zaak bracht die gevestigde rechtspraak aan het wankelen. Volgens het Hof moest voortaan enkel de rente worden teruggevorderd voor de periode tussen de uitbetaling en de positieve commissiebeschikking. Het volledige steunbedrag hoeft dus naar Europees recht niet langer te worden teruggevorderd, maar een nationale rechter behoudt de vrijheid om alsnog de volledige terugbetaling te bevelen. Wordt tegen de positieve commissiebeschikking een beroep ingesteld, dan kan de behoedzame steunbegunstigde niet vertrouwen op de rechtmatigheid van de beschikking totdat de rechter zich daarover heeft uitgesproken.

De steunbegunstigde – die rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de Commissiebeschikking – kan zich op twee manieren verzetten tegen de eis tot terugbetaling van de verkregen staatssteunbedragen. Ten eerste kan hij de commissiebeschikking waarin de steun onverenigbaar wordt verklaard, aanvechten. Ten tweede kan hij het nationale terugvorderingbesluit waarin de concrete terugbetaling van de bedragen wordt gevraagd, contesteren. Op Europees niveau kan de steunbegunstigde de nietigverklaring vorderen van de commissiebeschikking wegens schending van het Europese vertrouwensbeginsel ten gevolge van een verwachting die door een handeling of een gedraging van de Commissie zou zijn gewekt. Echter, een beroep op het vertrouwensbeginsel zal niet snel slagen aangezien aan alle toepassingsvoorwaarden moet zijn voldaan en een behoedzame



ondernemer moest hebben geweten dat de betrokken steun niet was aangemeld. De steunbegunstigde kan ook het nationale terugvorderingbesluit aanvechten en daarbij een schending van het nationale vertrouwensbeginsel inroepen. Er is één essentiële drempel die er toe zal leiden dat het vertrouwen niet zal worden gehonoreerd, namelijk wanneer de steun niet is aangemeld. Daarop bestaat één uitzondering met name wanneer de steunbegunstigde een uitzonderlijke omstandigheid kan aantonen die zijn vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun kon wettigen. Tot op heden is nog nooit een uitzonderlijke omstandigheid aanvaard terwijl dit begrip ook nog nooit is uitgelegd door het Hof van Justitie als antwoord op prejudiciële vragen die door de nationale rechter werden gesteld. Uit de rechtspraak van het Gerecht zou wellicht kunnen worden afgeleid dat een onjuiste publicatie in een officieel publicatieblad door de nationale overheden – waarin is gesteld dat de steun is toegekend conform de procedure van artikel 108, § 3, VWEU en dus zou zijn goedgekeurd door de Commissie – eventueel een uitzonderlijke omstandigheid kan vormen. Een arrest van de hoogste bestuursrechter bleek in de rechtspraak dan weer geen uitzonderlijke omstandigheid.

Tot voor het ESF-arrest liet het Hof veel minder ruimte om gerechtvaardigde verwachtingen in te roepen bij terugvordering van onverenigbare staatssteun dan in geval van onwettig betaalde Europese steun. Terugvordering van staatssteun wordt gedictieerd door een dwingend algemeen Uniebelang namelijk het waarborgen van een eerlijke concurrentie en het naleven van de mededingingsbepalingen. De Europese subsidies worden daarentegen verleend met het oog op het stimuleren van bepaalde producten of sectoren. Is een Europese subsidie onwettig dan impliceert dit dat de voorwaarden voor de toekenning ervan niet zijn vervuld zonder dat de mededingingsbepalingen in het gedrang worden gebracht.<sup>174</sup> Om die reden gaat de beperking van de werking van het vertrouwensbeginsel door het beginsel van doeltreffendheid minder ver bij terugvordering van verstrekte onrechtmatige Europese subsidies dan bij terugvordering van onrechtmatige staatssteun.<sup>175</sup> Bij onrechtmatige staatssteun moet er in beginsel worden teruggevorderd. Het Europese belang weegt door in de belangenafweging. Met het ESF-arrest slaat de balans door in de andere richting en wordt de begunstigde van een Europese subsidie voortaan strenger behandeld aangezien het Europese vertrouwensbeginsel moet worden toegepast en bijgevolg een strengere invulling wordt gegeven aan de goede trouw van de begunstigde.

Volgens BOLLEN blijkt uit de rechtspraak inzake staatssteun dat de bescherming van verwachtingen in feite een ‘inhoudsloos begrip’ is met als doel de schijn hoog te houden dat de gerechtvaardigde verwachtingen wel degelijk als algemeen rechtsbeginsel worden beschermd.<sup>176</sup> Het is echter niet meer dan logisch – in het licht van de concurrentieregels en de strikte voorwaarden met betrekking tot het inroepen van het vertrouwensbeginsel – dat het Hof niet gemakkelijk de

174 HvJ C-298/96, *Oelmühle Hamburg e.a.*, *Jur.* 1998, I-4767.

175 Zie ook JANS e.a. 2007, 179.

176 Zie BOLLEN 1999, 52-57.

honorering van dit beginsel aanneemt en de lidstaat van zijn Europese verplichtingen ontslaat. De lidstaten zijn bovendien bij het verlenen van staatsteun rechtstreeks betrokken partij zodat het moeilijk wordt gerechtvaardigde verwachtingen – gewekt door de nationale overheidsorganen – te honoreren. Meerdere rechtsgeleerden durven de voormelde stelling van BOLLEN, terecht niet te onderschrijven.<sup>177</sup> Het is een beginsel dat door het Hof met de nodige voorzichtigheid wordt gehanteerd opdat het niet zou worden misbruikt om te ontsnappen aan de Europese verplichtingen. Het Hof stelt echter wel zware eisen aan de marktdeelnemers met betrekking tot hun kennis van het Europese recht en het zich informeren over de rechtmatigheid van de steunverlening in het licht van de te volgen procedure. Een kleine onervaren ondernemer zal het moeilijker hebben aan die verplichtingen te voldoen dan een grote multinational die zich laat omringen door specialisten ter zake zodat dit vanuit maatschappelijk oogpunt enigszins als ‘onrechtvaardig’ kan worden ervaren. De strikte lijn die het Hof aanhoudt, is echter te begrijpen in het licht van het belang van een stabiele interne markt waar de oneerlijke concurrentie wordt geweerd.

De rechtspraak over de terugvordering van onrechtmatige staatsteun en Europese subsidies illustreert dat het nationale vertrouwensbeginsel (en rechtszekerheidsbeginsel) sterk kan worden ingeperkt door de Europese rechtspraak. Er zijn niet alleen de Europese randvoorwaarden, het Hof van Justitie is daarenboven streng in zijn rechtspraak. De tenuitvoerlegging van het Europese recht mag niet worden belemmerd door de toepassing van nationale beginselen en de belangen van de EU wegens zwaar in een belangenafweging. Een ondernemer moet behoedzaam zijn in de zin dat hij moet nagaan of bij het verlenen van nationale subsidies de Europese staatsteunregels wel in acht zijn genomen door de nationale autoriteiten. De begunstigde van Europese subsidies moet binnen redelijke grenzen nagaan welke eisen er gelden bij Europese subsidieregelingen. Dit alles brengt met zich mee dat begunstigten van Europese subsidies of staatsteun bij een intrekking en terugvordering zich slechts in uitzonderlijke gevallen succesvol kunnen beroepen op het vertrouwensbeginsel. Grove fouten gemaakt door de uitvoerende nationale instanties volstaan niet.

---

177 Bv. GERRITS-JANSSENS 2001, 99 en LUJA 2000, 252.

## 6 Gerechtvaardigde verwachtingen in de Nederlandse rechtsorde

### 6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is een diepgaande beschrijving gegeven van het Europese vertrouwensbeginsel en de doorwerking ervan in de lidstaten. In dit hoofdstuk komt het vertrouwensbeginsel in de Nederlandse rechtsorde aan bod. In een eerste deel wordt het Nederlandse vertrouwensbeginsel bestudeerd. In een tweede deel komt de concrete doorwerking van het Europese beginsel en de impact op en wisselwerking met het nationale vertrouwensbeginsel aan bod. Vooraf wordt beknopt ingegaan op bepaalde eigenheden van het Nederlandse bestuursrecht, met name de codificatie ervan in een Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het uitgebouwde systeem van bestuursrechtspraak. Van belang voor dit onderzoek zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die zullen worden omschreven en in een historisch perspectief geplaatst worden. De soorten beginselen komen aan bod – waaronder een rechtszekerheidsbeginsel en een vertrouwensbeginsel – en tevens de vraag of die beginselen zijn gecodificeerd in de Awb. Vervolgens wordt ingegaan op de essentie van dit onderzoek namelijk het bestaan van een Nederlands vertrouwensbeginsel, oorspronkelijk als uitloper van rechtszekerheid en later als zelfstandig beginsel. De kenmerken van het vertrouwensbeginsel worden bekeken. Nadien worden de toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel beschreven. Hierbij wordt bijzondere aandacht besteed aan de gewekte schijn van bevoegdheid juist omdat dit in de Nederlandse rechtspraak en rechtsleer – in vergelijking met de overige bestudeerde rechtsordes – vrij diep is uitgespit. Tevens wordt wat langer stilgestaan bij de mogelijkheid tot *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel daar dit een bijzondere karaktertrek is van het Nederlandse vertrouwensbeginsel. De gevolgen van de schending van het vertrouwensbeginsel worden in kaart gebracht.

Met het oog op het verschaffen van een correct beeld betreffende het belang en de rol van het vertrouwensbeginsel in de Nederlandse rechtsorde, worden de situaties bekeken die equivalent zijn aan deze die in de Europese rechtsorde aanleiding geven tot de toepassing van het vertrouwensbeginsel. Vooreerst wordt de werking in de tijd van de bestuursregelgeving bestudeerd en de rol die het vertrouwensbeginsel hierbij speelt. De onmiddellijke werking en de uitzonderingen hierop – verbod van terugwerkende kracht en eerbiedigende werking – komen aan bod. Vervolgens wordt stilgestaan bij het belangrijke vraagstuk van de intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen en de beginselen die hierbij een cruciale rol spelen namelijk vertrouwen en rechtszekerheid. De regels inzake de intrekking en wijziging van subsidies worden eerst uiteengezet gelet op de codificatie ervan in de Awb. Nadien wordt ingegaan op de intrekking en opheffing van bestuursbeslissingen die geen subsidies zijn. Vervolgens wordt stilgestaan bij het wekken van vertrouwen door een bestuursorgaan dat bepaalde toezeggingen

heeft gedaan en inlichtingen heeft gegeven en daar vervolgens van afwijkt. Tot slot rijst de vraag of en in welke mate het vertrouwen moet worden beschermd gebaseerd op een beleidsregel, vaste praktijk of gedoogbeleid wanneer daar vervolgens wordt van afgeweken.

Het tweede deel van dit hoofdstuk is toegespitst op de invloed van het Europese vertrouwensbeginsel – en ruimer het Europese recht – op het nationale vertrouwensbeginsel. Aan het vraagstuk van de voorrang van het Europese recht wordt in vergelijking met de overige bestudeerde landen minimale aandacht besteed juist omdat de aanvaarding van de voorrang van het Europese recht nooit een fundamenteel probleem is geweest. Er wordt onderzocht wanneer de Nederlandse rechter het Europese vertrouwensbeginsel toepast en of er nog ruimte is voor de toepassing van een mogelijk verdergaand Nederlands vertrouwensbeginsel. Bijzondere aandacht gaat uit naar de steunzaken. Ter afsluiting wordt stilgestaan bij de mogelijke impact van een Europees vertrouwensbeginsel op het Nederlandse vertrouwensbeginsel in die zin dat bepaalde aspecten en voorwaarden van het Europese beginsel mogelijk spontaan worden overgenomen in de toepassing van het vertrouwensbeginsel in louter nationale zaken.

## **6.2 *Het Nederlandse bestuursrecht***

### **6.2.1 *Algemeen***

Nederland heeft reeds geruime tijd het Nederlandse bestuursrecht in een algemene wet gecodificeerd die een cruciale rol speelt in het Nederlandse rechtsleven. Bepaalde begrippen die voor dit onderzoek van belang zijn, zijn in die wet neergelegd. Artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat publiekrechtelijke handelingen van bestuursorganen – als zij op schrift gestelde beslissingen zijn – als besluiten worden beschouwd. Er bestaat een aantal categorieën van besluiten. Ten eerste zijn er de beschikkingen. Een beschikking is een besluit dat niet van algemene strekking is.<sup>1</sup> Het is gericht op een rechtsgevolg voor één of meerdere geadresseerden (dit zijn aanwijsbare personen met uitsluiting van anderen) of gericht op het bepalen van de rechtsstatus van een concreet aanwijsbare zaak.<sup>2</sup> Ten tweede zijn er de algemeen verbindende voorschriften of bestuurswetgeving afkomstig van bestuursorganen. Dergelijke algemeen verbindende voorschriften zijn zelfstandige algemene regels die herhaaldelijk kunnen worden toegepast en extern werken en die door een bestuursorgaan zijn

---

1 Artikel 1:3, tweede lid Awb schrijft uitdrukkelijk voor dat ook een afwijzing van een aanvraag een beschikking is.

2 DAMEN e.a. 2009b, 79. De definitie die TEN BERGE en MICHIELS eraan geven: ‘Een beschikking is een individuele of concrete publiekrechtelijke rechtsbeslissing: een beslissing van een bestuursorgaan, gebaseerd op een publiekrechtelijke bevoegdheid, waardoor nieuw positief recht wordt geschapen voor een of meer individuen of met betrekking tot een of meer concrete zaken of situaties. Die beslissing verplicht mensen of organisaties tot iets, geeft ze bevoegdheden of geeft ze aanspraken.’ TEN BERGE & MICHIELS 2001, 156.

vastgesteld op grond van een bevoegdheid die bij of krachtens de wet is toegekend.<sup>3</sup> Ten slotte zijn er de beleidsregels die geen algemeen verbindende voorschriften zijn maar wel besluiten van algemene strekking.<sup>4</sup> Beleidsregels regelen louter het gebruik van een reeds bestaande bevoegdheid. De bevoegdheid tot het uitvaardigen van een beleidsregel door een bestuursorgaan is wettelijk verankerd in artikel 4:81 Awb. Voor de voormelde drie bestuurshandelingen schrijven de hoofdstukken 2, 3 en 4 Awb verschillende regels voor. De beschikkingen, de bestuursregelgeving (niet zijnde formele wetgeving) en de beleidsregels komen in dit hoofdstuk aan bod (zie 6.6).

### 6.2.2 *Organisatie van de bestuursrechtspraak*

Geschillen over de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden van een bestuursoverheid – neergelegd in besluiten van bestuursorganen – kunnen aan een rechter worden voorgelegd. Artikel 112 van de Grondwet (hierna GW) bepaalt dat er twee mogelijkheden zijn om dergelijke bestuursgeschillen te beslechten: ofwel kunnen ze worden voorgelegd aan een orgaan van de rechterlijke macht (eerste lid) ofwel aan een gerecht dat niet tot de rechterlijke macht behoort (tweede lid). De wetgever heeft van die keuzemogelijkheid gretig gebruik gemaakt. De rechtelijke macht wordt volgens artikel 2 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO) gevormd door de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad. Naast de rechterlijke macht zijn er diverse andere gerechten die belast zijn met het oordelen over bestuursrechtelijke geschillen in de vorm van de behandeling van beroep tegen besluiten.<sup>5</sup>

De hoofdregel is dat de bestuursrechtelijke geschillen in eerste instantie door de rechtbank worden berecht op grond van artikel 8:1, eerste lid Awb. Op die hoofdregel bestaat de uitzondering (zie art. 8:6, eerste lid Awb) dat bepaalde zaken in eerste en laatste aanleg door de bestuursrechters – de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ook de Afdeling), de Centrale Raad van Beroep (hierna CRvB) of het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (hierna CBB) – worden behandeld.<sup>6</sup>

Tegen een uitspraak van de rechtbank staat in het algemeen<sup>7</sup> hoger beroep open bij de Afdeling behoudens wanneer beroep moet worden ingesteld bij een

3 TEN BERGE & MICHIELS 2001, 149 e.v. De wetgevende macht is geen bestuursorgaan in de zin van de Awb en daarom zijn de formele wetten en de Grondwet geen besluiten zoals omschreven in de Algemene wet bestuursrecht.

4 En dus ook geen plichten voor de burgers kunnen creëren.

5 DAMEN e.a. 2009b, 89. In de voetnoten wordt hierna - voor zover relevant - soms oudere rechtspraak van het Kroonberoep (KB) aangehaald. Het Kroonberoep werd in 1994 afgeschaft.

6 En art. 43 Wet RO. Zie ook DAMEN e.a. 2009b, 90, 92 e.v. en 104.

7 Behoudens uitzonderingen. Een eerste uitzondering is dat geen beroep mogelijk is wanneer een rechtbank zich kennelijk onbevoegd acht het beroep te behandelen, in het bijzonder indien het beroep 'kennelijk' niet ontvankelijk, niet gegrond of gegrond is (artikel 8:54 Awb). Een tweede uitzondering is dat geen beroep mogelijk is tegen een beslissing

gerechtshof, de CRvB of het CBB.<sup>8</sup> Een gerechtshof is de bevoegde rechter in hoger beroep voor belastingzaken.<sup>9</sup> De CRvB is in de regel de bevoegde appelrechter in zaken betreffende sociale zekerheid en ambtenarenzaken en het CBB in economische zaken.<sup>10</sup> In belastingzaken staat tegen een uitspraak van het gerechtshof cassatieberoep open bij de Hoge Raad.<sup>11</sup> Tegen de uitspraken van de overige appelrechters staat geen cassatieberoep open.

### *6.2.3 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*

#### *6.2.3.1 Omschrijving*

In de Nederlandse rechtsorde wordt algemeen aanvaard<sup>12</sup> dat de bestuursorganen bij het uitoefenen van hun bestuursrechtelijke bevoegdheden naast het geschreven recht ook normen van ongeschreven recht in acht nemen. Die normen vloeien voort uit de algemene rechtsbeginselen of uit de (meer specifieke) beginselen van behoorlijk bestuur. De verhouding tussen de algemene rechtsbeginselen en de beginselen van behoorlijk bestuur kan worden opgevat als een relatie tussen algemene en specifieke beginselen. De algemene rechtsbeginselen gelden algemeen ook in andere domeinen dan het bestuursrecht (bijvoorbeeld privaatrecht, strafrecht). De algemene beginselen van behoorlijk bestuur hebben specifiek betrekking op de bestuursrechtelijke relaties tussen de overheid en de burgers. Het zijn voorschriften met betrekking tot de verhoudingen en contacten tussen het bestuur en burgers enerzijds en voorschriften die betrekking hebben op de uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden anderzijds. De algemene rechtsbeginselen bieden een grondslag bij de invulling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>13</sup>

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur – die in de rechtspraak zijn ontwikkeld – werden al in de vroege rechtsleer beschreven als normen waaraan

---

van de voorzieningenrechter die gevraagd is een voorlopige voorziening te treffen (artikel 8:81, eerste lid Awb).

8 Art. 47 RvS-wet.

9 Conform artikel 27h Algemene wet inzake rijksbelastingen. Tot vóór een aantal jaar was het gerechtshof de bevoegde bestuursrechter om kennis te nemen van betwiste beslissingen van de belastinginspecteur (oud art. 26 Algemene wet inzake rijksbelastingen, hierna AWR). Sinds 1 januari 2005 is de rechtbank de bevoegde rechter voor dergelijke belastinggeschillen. Artikel 26, eerste lid AWR vermeldt de geschillen die aan de rechtbank kunnen worden voorgelegd zoals met betrekking tot de belastingaanslag, voor bezwaar vatbare beschikkingen, enz. Het gerechtshof is nu de beroepsinstantie. DAMEN e.a. 2009b, 94.

10 Zie de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie (Wet bbo), de Beroepswet, de Wet op de Raad van State en de bijlagen van de Wet bbo en de Beroepswet. Zie ook DAMEN e.a. 2009b, 103.

11 Artikel 28, eerste lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen.

12 VAN WIJK e.a. 2008, 275.

13 DAMEN 2009a, 306-307. Zie over de methode van concretisering van de abbb: NICOLAI 1990, 379-412.

de overheid zich moet houden bij het gebruik van haar bevoegdheden en waaraan de rechter het gedrag van de overheid toetst in de beoordeling van zaken die hem voorgelegd worden.<sup>14</sup>

#### 6.2.3.2 Historiek

De oorsprong van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ligt in de Kroonrechtspraak van de jaren 1930. Er werd gezocht naar een ruimere rechtmatigheidscontrole van het bestuurshandelen dan louter te toetsen aan het geschreven recht zodat ook beleidsaspecten die geen grondslag vonden in het geschreven recht konden getoetst worden. Door een terugtred van de wetgever en de daarmee gepaard gaande vage normen werd immers meer beleidsvrijheid aan de bestuursorganen gelaten. Op dat ogenblik werden de beginselen nog niet als zodanig benoemd en ook niet als aparte juridische voorschriften onderscheiden hoewel de contouren van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur reeds zichtbaar werden.<sup>15</sup> De CRvB toetste – als ambtenarenrechter – in 1933 aan de algemene rechtsbeginselen<sup>16</sup> en daaropvolgend ook de burgerlijke rechter. De CRvB gaf slechts een beperkte uitlegging aan de beginselen zoals het rechtszekerheidsbeginsel dat bijvoorbeeld geen honorering van het gewekte vertrouwen omvatte.<sup>17</sup> In het bijzonder werd het rechtszekerheidsbeginsel oorspronkelijk geacht enkel op het verbod van terugwerkende kracht betrekking te hebben.<sup>18</sup> In 1948 werd tevens de eerbiediging van verkregen rechten als een door de overheid te respecteren norm erkend.<sup>19</sup>

Een doorbraak kwam er met het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening<sup>20</sup> wiens rechtspraak van groot belang is geweest voor de ontwikkeling van die beginselen.<sup>21</sup> Voor het Scheidsgerecht volstond de beperkte betekenis die de CRvB aan de algemene beginselen, in het bijzonder het beginsel van rechtszekerheid, had toegekend niet. Zo werd geoordeeld dat het rechtszekerheidsbeginsel niet enkel in het geding was bij verkregen rechten maar bij alle bestuurshandelingen waarbij het vertrouwen van de burger werd beschaamd.<sup>22</sup>

14 SAMKALDEN & WIARDA 1952, 55-94.

15 NICOLAI 1990, 41-45.

16 De CRvB kon een besluit vernietigen op grond van strijdigheid met algemeen verbindende voorschriften. De CRvB was van oordeel dat de term ‘algemeen verbindende voorschriften’ mede omvatte de tot het ongeschreven recht behorende algemene rechtsbeginselen. WIARDA 1970, 365-378.

17 CRvB 14 maart 1935, *AB* 1935, 503 en CRvB 23 januari 1936, *AB* 1936, 369.

18 Bv. CRvB 31 oktober 1935, *ARB* 1936, 168.

19 CRvB 6 april 1948, *AB* 1948, 474.

20 Voorloper van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

21 TER SPILL 1948, 249-274; TER SPILL 1949, 288 e.v. en TER SPILL 1959, 261 e.v., 361 e.v. en 439 e.v. Trouwens ook andere instanties dan het Scheidsgerecht hadden reeds voor 1954 getoetst aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zij het niet onder die naam. Hierover VAN WIJK e.a. 2008, 285.

22 NICOLAI 1990, 55.



In 1950 is door de commissie De Monchy in haar rapport over verhoogde rechtsbescherming tegen het bestuur de formule ‘algemene beginselen van behoorlijk bestuur’ geïntroduceerd, als een overkoepelend begrip van een aantal rechtsbeginselen die ondertussen in de rechtspraak tot ontwikkeling waren gekomen. Strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur werd als beroepsgrond opgevat in het door de commissie voorgestelde ontwerp van de Wet beroep administratieve beschikkingen.<sup>23</sup>

Het begrip algemene beginselen van behoorlijk bestuur werd vervolgens uitdrukkelijk in de Nederlandse wetgeving geïntroduceerd. Zowel in artikel 5 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie van 16 september 1954 als in artikel 4 van de Wet beroep administratieve beschikkingen van 1963 werd een beroep opengesteld tegen bepaalde bestuurshandelingen<sup>24</sup> wanneer een bestuursorgaan heeft gehandeld in strijd met ‘de in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur’.<sup>25</sup> Die formule werd nadien in diverse andere rechtsbeschermingswetten overgenomen. In 1975 werd de grond tot vernietiging wegens strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur opgenomen in de Wet van 1 mei 1975 houdende regels betreffende beroep op de Raad van State tegen overheidsbeschikkingen (Wet Arob). Deze wet is met de inwerkingtreding van de Awb geschrapt. Daar de traditie van de bestuursrechters bestuursbesluiten op hun rechtmatigheid – dus op mogelijke strijdigheid met geschreven en ongeschreven rechtsregels – te toetsen zo ingeburgerd was, werd besloten geen uitdrukkelijke beroeps- of toetsingsgronden meer in wetten op te nemen.<sup>26</sup> Een deel van de normen die in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur besloten liggen, zijn nu omgezet in geschreven regels in de Awb.

Artikel 8:77, tweede lid Awb stipuleert: ‘Indien een uitspraak strekt tot gegrondverklaring van het beroep, wordt in de uitspraak vermeld welke geschreven of ongeschreven rechtsregel of welk algemeen rechtsbeginsel geschonden wordt geoordeeld.’

In het verleden zijn er in de literatuur diverse rubriceringen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voorgesteld. WIARDA was de eerste en onderscheidde in zijn preadvies van 1952 vijf beginselen, in het bijzonder *fair play*, zorgvuldigheid, zuiverheid van oogmerk, evenwichtigheid en rechtszekerheid. Van die vijf konden nog drie beginselen worden afgesplitst, in het bijzonder

---

23 VAN WIJK e.a. 2008, 285.

24 In het kader van de wet Arbo konden besluiten en handelingen van lichamen die behoren tot de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie worden aangevochten bij het College van beroep voor het bedrijfsleven.

25 Zie ook artikel 33 van de Wet economische mededinging van 1956 en artikel 27 van de Algemene Wet inzake rijksbelastingen van 1959.

26 VAN WIJK e.a. 2008, 285.

het motiveringsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.<sup>27</sup> BELINFANTE stelde in 1968 volgende algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor: het beginsel dat (schijn van) partijdigheid verbiedt, het beginsel van de hoorplicht, het motiveringsbeginsel, het verbod van willekeur, het verbod van *détournement de pouvoir*, het beginsel van rechtszekerheid, het beginsel van zorgvuldigheid en het gelijkheidsbeginsel.<sup>28</sup> De rubricering die IN 'T VELD & KOEMAN maakten, was gelijkaardig aan die van BELINFANTE, zij het dat het onpartijdigheidsbeginsel en het hoorplichtbeginsel voor hen samen vielen onder het beginsel van *fair play*.<sup>29</sup> NICOLAI stelde voor de beginselen nader te verfijnen.<sup>30</sup> Hij onderscheidt het beginsel van correcte bejegening, het beginsel van zorgvuldig onderzoek en zorgvuldige beslissingsprocedure, het beginsel van deugdelijke besluitvorming, het beginsel van draagkrachtige motivering, het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het beginsel van redelijke en billijke belangenafweging, het beginsel van zorgvuldige kennisgeving en het beginsel van kenbare motivering.<sup>31</sup>

#### 6.2.3.3 Kwalificatie

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden in de rechtsleer doorgaans ingedeeld in formele en materiële beginselen.<sup>32</sup> Enerzijds zijn er de formele beginselen die betrekking hebben op de voorbereiding van een besluit, de besluitvorming en de inrichting van besluiten. Het formele zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het verbod van *détournement de procédure*, het *fair play* beginsel en het formele rechtszekerheidsbeginsel zijn voorbeelden van formele beginselen. De materiële beginselen hebben betrekking op de inhoud, het *dictum* van het besluit. Het gelijkheidsbeginsel, het materiële rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het verbod van *détournement de pouvoir* en het materiële zorgvuldigheidsbeginsel zijn materiële beginselen.<sup>33</sup>

Een onderscheid tussen de formele en de materiële beginselen van behoorlijk bestuur speelt een rol in de rechtsbescherming. Wordt een besluit vernietigd wegens strijdigheid met een formeel algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dan zal het bestuursorgaan met inachtneming van de formele behoorlijkheidseisen het besluit opnieuw moeten nemen zonder dat het *dictum* van de oorspronkelijke beslissing moet worden gewijzigd. Het niet voldoen aan formele eisen levert immers op zichzelf geen gebrek in het *dictum* van het besluit op. In geval van strijdigheid met een materieel algemeen beginsel van behoorlijk bestuur moet

27 SAMKALDEN & WIARDA 1952, 55-94.

28 BELINFANTE 1968, 13-16.

29 IN'T VELD & KOEMAN 1985, 35-38.

30 NICOLAI 1990, 288-325.

31 NICOLAI 1990, 413-461.

32 SCHLOSSELS & ZIJLSTRA 2010, 390.

33 VAN WIJK e.a. 2008, 281-283.

het besluit wel een ander *dictum* krijgen want een materieel gebrek heeft precies betrekking op de inhoud van het besluit.<sup>34</sup>

Niettegenstaande het feit dat de beginselen van behoorlijk bestuur in de rechtspraak tot ontwikkeling zijn gekomen, zijn er enkele in de Awb geheel of gedeeltelijk gecodificeerd (in de hoofdstukken 2 en 3 en in de titel 4.1 van de Awb). De codificatie in de Awb van bepaalde aspecten verhindert niet dat de in de rechtspraak ontwikkelde overige aspecten hun belang blijven behouden.<sup>35</sup> Gecodificeerd zijn het formeel zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb, afdeling 3.3, 3.4 en 3.5 en afdeling 4.1.1 en 4.1.2 Awb); het *fairplay* beginsel (deels in artikel 2:4 Awb); het gebod van belangenafweging en het specialiteitsbeginsel (artikel 3:4, eerste lid, Awb). Verder het gebod van draagkrachtige motivering (artikelen 3:46 en 3:50 Awb), het gebod van kenbare motivering (artikelen 3:47 en 3:48 Awb); het verbod van *détournement de pouvoir* (artikel 3:3 Awb); de materiële zorgvuldigheid (artikel 3:4, tweede lid, Awb), het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4, tweede lid Awb) en enkele aspecten van het vertrouwensbeginsel en rechtszekerheid (waarop *infra* in detail wordt ingegaan, zie 6.6). Niet gecodificeerd in de Awb is het verbod van *détournement de procédure*, formele en materiële rechtszekerheid in het algemeen, het vertrouwensbeginsel in het algemeen en het gelijkheidsbeginsel (dit laatste beginsel is wel in de GW gecodificeerd).<sup>36</sup> Die beginselen blijven dus ongeschreven en gelden naast de Awb. De materiële beginselen zijn in mindere mate gecodificeerd in de Awb onder meer wegens het feit dat ze naar verhouding moeilijker zijn te formuleren als handelingsnorm van behoorlijk bestuur en bijgevolg niet eenvoudig in een geschreven wettekst kunnen worden vastgelegd.<sup>37</sup>

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn in beginsel van toepassing op alle vormen van bestuursoptreden: bij elk bestuursrechtelijk, privaatrechtelijk<sup>38</sup> of feitelijk handelen moet de overheid de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen ongeacht het terrein waarop die handelingen zich afspelen. De bepalingen van de Awb inzake zorgvuldigheid en belangenafweging (afdeling 3.2) zijn echter slechts van toepassing op de algemeen verbindende voorschriften voor zover de aard van de besluiten zich daar niet tegen verzet. De afdelingen 3.6 (bekendmaking en mededeling) en 3.7 Awb (motivering) zijn niet van toepassing op algemeen verbindende voorschriften (artikel 3:1, eerste lid Awb). Op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten zijn volgens artikel 3:1, tweede lid Awb de afdelingen 3.2 tot en met 3.4 Awb (zorgvuldigheid, belangenafweging, advisering en uniforme openbare voorbereidingsprocedure)

---

34 DAMEN e.a. 2009a, 307-308 en NICOLAI e.a. 1993, 116-117.

35 VAN WIJK e.a. 2008, 284.

36 Het recht op gelijke behandeling is in artikel 1 GW vastgelegd.

37 VAN WIJK e.a. 2008, 283.

38 Zie artikel 3:1, tweede lid Awb en artikel 3:14 BW. Zie ook HR 9 april 1999, *NJ* 2000, 219.

van overeenkomstige toepassing voor zover de aard van de handelingen zich daar niet tegen verzet.<sup>39</sup>

#### 6.2.4 *Tussenconclusie*

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat Nederland een goed uitgebouwd systeem van bestuursrechtspraak kent. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn een belangrijke bron van recht en vele van die beginselen zijn gecodificeerd in de Awb. Onder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan zowel een rechtszekerheidsbeginsel als een vertrouwensbeginsel worden gevonden maar geen van de beide beginselen is algemeen gecodificeerd.

### 6.3 *Een Nederlands vertrouwensbeginsel*

#### 6.3.1 *Vertrouwen als uitvloeisel van rechtszekerheid*

Het rechtszekerheidsbeginsel is in Nederland een beginsel dat de ganse rechtsorde doordringt en dat als één van de uitgangspunten van de rechtsstaat wordt beschouwd. De rechtsonderhorige moet worden beschermd tegen rechtsonzekerheid en tegen willekeur vanwege de overheid. De rechtspositie van de burger moet voldoende veilig zijn en niet op onverwachte of onberekenbare wijze worden aangetast.<sup>40</sup> Het rechtszekerheidsbeginsel is een algemeen rechtsbeginsel dat onder meer in het bestuursrecht een belangrijke rol speelt en verschillende vormen kan aannemen.<sup>41</sup> Het CBB formuleerde in 1956 het beginsel als ‘een in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur dat aan de rechtszekerheid niet te kort wordt gedaan.’<sup>42</sup>

Gewoonlijk wordt een onderscheid gemaakt tussen een materieel en een formeel rechtszekerheidsbeginsel.<sup>43</sup> Het formele beginsel van rechtszekerheid vereist dat de rechtspositie van de burger op ondubbelzinnige wijze wordt bepaald. Bestuursbesluiten moeten duidelijk zijn geformuleerd zodat de burgers hun rechten en plichten kunnen kennen.<sup>44</sup> Het materiële rechtszekerheidsbeginsel impliceert dat het geldende recht ook werkelijk wordt toegepast en dat besluiten in de regel niet met retroactieve kracht aan burgers mogen worden tegengeworpen. Het materiële beginsel omvat ook<sup>45</sup> of sluit nauw aan bij<sup>46</sup> het vertrouwensbeginsel dat

39 DAMEN e.a. 2009a, 302 en VAN WIJK e.a. 2008, 280.

40 O.m. hierover IN’T VELD & KOEMAN 1985, 5.

41 Bv. in het ruimtelijk bestuursrecht. HILLEGERS 2004.

42 CBB 23 november 1956, *SEW* 1956, 57. Zie ook CRvB die in 1948 sprak van rechtszekerheid als een algemeen rechtsbeginsel (CRvB 6 april 1948, *ARB* 1948, 474) en in 1957 van een beginsel van behoorlijk bestuur (CRvB 26 februari 1957, *AB* 1958, 662).

43 VAN WIJK e.a. 2008, 315 & 321.

44 Bv. ABRvS 26 november 2003, *AB* 2004, 123 (onduidelijk bestemmingsplanvoorschrift); ABRvS 3 november 2004, *LJN* AR5074 (onduidelijke kampeervoorschriften) en ABRvS 9 januari 2008, *LJN* BC1504 (onduidelijk besluit).

45 JANS e.a. 2002, 211 en VAN MALE 1988, 428.

46 VAN WIJK e.a. 2008, 320.

vereist dat de bestuursoverheden gewekt vertrouwen zo mogelijk moeten honoreren. Op het vertrouwensbeginsel en op het verbod van retroactiviteit wordt hierna dieper ingegaan (zie 6.3.2 e.v. en 6.6.1.2).

### 6.3.2 Omschrijving nationaal vertrouwensbeginsel

In het Nederlandse bestuursrecht vereist het vertrouwensbeginsel dat het bestuur het gewekte vertrouwen – zo enigszins mogelijk – honoreert.<sup>47</sup> De bestuursorganen mogen de verwachtingen die zij bij de rechtsonderhorigen hebben gewekt door een bepaalde bestuurshandeling, een gevoerd beleid, enz., in beginsel niet beschamen.<sup>48</sup> In beginsel, tenzij het bestuur over een zwaarwegende rechtvaardigingsgrond beschikt zodat het gewekte vertrouwen niet moet worden gehonoreerd.<sup>49</sup> Het beginsel dook voor het eerst op in 1966 waarbij het CBB sprak van het beginsel dat wil dat aan de rechtszekerheid niet te kort wordt gedaan en dat ‘bijgevolg het door de administratie bij de geadministreerde opgewekte vertrouwen gestand wordt gedaan.’<sup>50</sup>

De verschillende bestuursrechters hebben het beginsel decennia geleden in hun respectieve rechtspraak omschreven. De CRvB hanteert het ‘beginsel, dat op goede gronden berustende verwachtingen zo enigszins mogelijk moeten worden gehonoreerd.’<sup>51</sup> Het CBB erkent het ‘in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginsel van behoorlijk bestuur, dat wil dat de administratie handelt in overeenstemming met door haar opgewekt vertrouwen, tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen die een afwijkende gedragslijn zouden rechtvaardigen’.<sup>52</sup> Volgens de Afdeling ‘reikt het vertrouwensbeginsel niet zover dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden nagekomen.’ De mate van bescherming die het vertrouwensbeginsel biedt, hangt mede af van het algemene belang en de belangen van derden.<sup>53</sup> Uit al die formuleringen blijkt duidelijk dat het vertrouwensbeginsel niet ongelimiteerd wordt toegepast en het door het bestuur gewekte vertrouwen niet in alle omstandigheden en te allen tijde moet worden gehonoreerd (zie 6.4.3).

In Nederland wordt formeel geen beginsel van bescherming van verkregen rechten erkend. Aantasting door de overheid van een rechtspositie wordt opgevangen door de toetsing aan het vertrouwensbeginsel. In de rechtsleer wordt

---

47 ALGRA & GOKKEL 2001, 503; DAMEN e.a. 2009a, 309 en NICOLAI 1990, 361. Zie over het begrip vertrouwen: DONNER 1984, 456-466.

48 VAN MEEGEN 2001, 20.

49 NICOLAI 1990, 1367.

50 CBB 28 december 1966, *SEW* 1968, 122.

51 Bv. CRvB 17 november 1978, *RSV* 1979, 49 en CRvB 17 december 1987, *TAR* 1988, 51.

52 CBB 10 augustus 1984, nr. 30011011, *Cremers Administratieve Rechtspraak* 2.2.4.2.5.14-18. In eerdere rechtspraak was het beginsel zonder reserves geformuleerd: het beginsel ‘dat wil, dat de administratie het door haar gewekte gerechtvaardigd vertrouwen honoreert’. Bv. CBB 27 november 1979, *AB* 1981, 274.

53 ABRvS 22 maart 2001, *AB* 2001, 195, noot dG.

als verklaring opgegeven dat bij een beroep op een verkregen recht niet zozeer rechtszekerheid *in abstracto* aan de orde is maar wel de vraag of het vertrouwen dat op grond van het verkregen recht gewekt is *in concreto* voor honorering in aanmerking moet komen.<sup>54</sup> In oudere jurisprudentie toetste de CRvB de terugwerkende kracht van lagere belastende regelgeving echter wel aan de bescherming van verkregen rechten.<sup>55</sup> De CRvB interpreteerde de bescherming van verkregen rechten evenwel restrictief.<sup>56</sup>

### 6.3.3 Kenmerken

#### 6.3.3.1 Autonom

Het vertrouwensbeginsel is vandaag in de Nederlandse rechtsorde erkend als autonoom beginsel van behoorlijk bestuur. Oorspronkelijk echter werden de uitgangspunten die vandaag onder een vertrouwensbeginsel worden geplaatst – namelijk bescherming van gewekte verwachtingen – ook onder het rechtszekerheidsbeginsel begrepen. Zo werd het rechtszekerheidsbeginsel in de rechtspraak initieel gebruikt voor situaties waarin het bestuur het opgewekte vertrouwen niet mocht beschamen en werden zaken waarin rechten werden gewijzigd in het nadeel van de begunstigde door het rechtszekerheidsbeginsel bepaald.<sup>57</sup> Ook nu nog kan niet altijd een duidelijke lijn worden getrokken tussen het (materiële) rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.<sup>58</sup> In de rechtspraak worden die termen dan ook geregeld door elkaar gebruikt of komen ze bijvoorbeeld ook naast elkaar voor.<sup>59</sup> In de rechtsleer bestaan uiteenlopende meningen over de vraag óf en in welke mate een onderscheid moet worden gemaakt tussen een beginsel van rechtszekerheid en een vertrouwensbeginsel.<sup>60</sup>

54 KONIJNENBELT 1975, 60-61.

55 Voor het eerst in CRvB 31 oktober 1935, *ARB* 1936, 168: de wet ondermijnde de verkregen rechten van de betrokken ambtenaar en was aldus in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Zie ook CRvB 27 mei 1955, *AB* 1956, 114; CRvB 13 juni 1963, *AB* 1963, 738; CRvB 20 oktober 1983, *AB* 1984, 100, noot vE en A-G MOK, concl. in HR 23 juni 1982, *NJ* 1983, 121: gingen over onverhoedse inbreuken op de rechtspositieregeling van ambtenaren die uiteindelijk werden gekwalificeerd als schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

56 Cf. CRvB 13 april 1963, *AB* 1964, 75: ‘in het verleden rechtmatig verkregen en geëffectueerde aanspraken’. Het CRvB hanteert het beginsel zelfs ter bescherming van de verkregen rechten van derden: een bestuursorgaan mag op goede gronden terugkomen op een afwijzende beschikking mits daardoor geen verkregen rechten worden aangetast. Zie CRvB 30 mei 1961, *AB* 1962, 198 en CRvB 23 januari 1964, *AB* 1965, 594.

57 JANS e.a. 2002, 211.

58 Zie over de beide beginselen o.m. RUITER 1982, 25.

59 BRENNINKMEIJER & WESTRA, 181 e.v.

60 COMMISSIE VAN MAARSEVEEN 1974, 188 e.v.

Sommigen maken een onderscheid tussen de beide beginselen op grond van de overweging dat ze verschillende doelstellingen hebben. Een aantal verschillpunten wordt naar voren geschoven:<sup>61</sup>

- het rechtszekerheidsbeginsel werkt naar het verleden en waakt over verkregen rechten en bestaande situaties; het beschermt de te goeder trouw opgebouwde rechtsposities.<sup>62</sup> Het vertrouwensbeginsel beschermt verwachtingen betreffende een toekomstig handelen van de overheid;
- het rechtszekerheidsbeginsel dat een fundamenteel rechtsstatelijk beginsel is, heeft een algemener karakter dan vertrouwensbeginsel;
- uit de twee beginselen vloeien verschillende rechtseisen voort.<sup>63</sup> Het rechtszekerheidsbeginsel impliceert dat het objectieve recht duidelijk is en wordt nageleefd. Het vertrouwensbeginsel vereist dat het bestuur de bij de burger gewekte verwachtingen niet mag schenden. Soms zijn de beide beginselen in het geding;<sup>64</sup>
- een onderscheid tussen de beide beginselen is vereist in geval van een *contra legem* situatie.

Als er moet worden gehandeld in strijd met de wet gaat het om een botsing van die twee beginselen en dan zal het rechtszekerheidsbeginsel vereisen dat het geldende recht wordt toegepast en dat besluiten niet met terugwerkende kracht mogen worden gewijzigd ten nadele van de betrokken burgers terwijl het vertrouwensbeginsel impliceert dat gewekte verwachtingen – desgevallend *contra legem* – moeten worden gehonoreerd (bijvoorbeeld een vergissing van het bestuur levert voor de betrokkene een voordeel op dat niet ongedaan kan worden gemaakt).<sup>65</sup> Wordt alles onder het rechtszekerheidsbeginsel gebracht dan ontstaat de paradoxale situatie dat rechtszekerheid eist dat de rechtvaardigheid het haalt op de rechtszekerheid.<sup>66</sup> In het bijzonder wanneer het bestuur onterecht een handeling heeft verricht die de betrokkene tot voordeel strekt, zou op grond van het rechtszekerheidsbeginsel kunnen worden geopperd dat het voordeel behouden zou moeten blijven. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist echter in beginsel juist dat het recht wordt nageleefd terwijl het hier wordt ingeroepen om de verkeerde toepassing van de wet te

---

61 O.m. ADDINK 1999, 122-123.

62 Bv. CBB 18 december 2003, *LJN* A01341: een besluit tot intrekking van een subsidieverlening moet uitdrukkelijk worden genomen op grond van het vereiste van rechtszekerheid.

63 ADDINK 1999, 123 en VAN WIJK e.a. 2008, 319-320.

64 Bv. Vz. Rb. Groningen 8 december 2003, *AB* 2004, 26, noot HBr.: plotselinge wijziging gedragslijn onder miskenning van wettelijke overgangsartikelen is in strijd met de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen.

65 DUK 1978, 564; IN 'T VELD & KOEMAN 1985, 82; KONIJNENBELT 1975, 60-62; RUITER 1982, 24 en SCHELTEMA 1984, 540.

66 MULDER 1958, 161.



handhaven.<sup>67</sup> Om die paradox te vermijden, biedt een apart vertrouwensbeginsel soelaas.

Vele rechtsgeleerden zien het vertrouwensbeginsel als een ‘dochter’ of een verbijzondering van het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>68</sup> Die benadering kent ook navolging in de rechtspraak zoals in dit hoofdstuk duidelijk zal worden. Een onderscheid wordt gemaakt tussen materiële rechtszekerheid dat impliceert dat een genomen besluit wordt nageleefd en dat een rechtspositie wordt gerespecteerd en er dus niet plotseling op wordt teruggekomen<sup>69</sup> – *i.e.* het verbod van terugwerkende kracht van besluiten – en het vertrouwensbeginsel dat vereist dat gerechtvaardigd vertrouwen dat in de toekomst een besluit met een bepaalde inhoud zal worden genomen of dat op een bepaalde wijze zal worden gehandeld, zo mogelijk wordt gehonoreerd.<sup>70</sup> Burgers moeten kunnen vertrouwen op gedane toezeggingen en de duurzaamheid van besluiten.<sup>71</sup> Anderen zijn van mening dat het vertrouwensbeginsel geen ruimte laat voor een apart beginsel van rechtszekerheid en zien het rechtszekerheidsbeginsel en het subbeginsel gewekte verwachtingen dan weer opgaan in één breed vertrouwensbeginsel.<sup>72</sup> Ook de Commissie van de Vereniging voor Administratief recht zag in haar rapport ABAR geen reden om een onderscheid te maken tussen het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.<sup>73</sup> ADDINK stelde dat het vertrouwensbeginsel een zelfstandig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is dat twee aspecten heeft; het beginsel beoogt namelijk het vertrouwen van burgers te beschermen in enerzijds de duurzaamheid van bestuursregelgeving en anderzijds in het nakomen van door bestuursorganen gewekte verwachtingen door andere vormen van bestuursoptreden zoals toezeggingen.<sup>74</sup>

Het heeft enige voeten in de aarde gehad vooraleer het vertrouwensbeginsel als een autonoom beginsel werd beschouwd maar tegenwoordig heeft het een zelfstandige inhoud en stelt het eigen eisen los van het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>75</sup> Het formele rechtszekerheidsbeginsel is het duidelijkheidsbeginsel, het materiële rechtszekerheidsbeginsel beschermt opgebouwde rechtsposities terwijl het vertrouwensbeginsel het bestuur oplegt gewekte gerechtvaardigde verwachtingen voor zover mogelijk te honoreren.<sup>76</sup>

67 ADDINK 1999, 119 en 122.

68 Bv. ADDINK 1999, 119 en 124 en PENNARTS 2008, 91.

69 Bv. KB 10 november 1983, AB 1984, 99 en CRvB 20 oktober 1983, AB 1984, 100, noot vE.

70 IN'T VELD & KOEMAN 1985, 89.

71 VAN WIJK e.a. 2008, 319-320.

72 IN'T VELD & KOEMAN 1985, 82. Daarover ook ADDINK 1999, 265-266.

73 COMMISSIE VAN MAARSEVEEN 1974, 188-190 en 218.

74 ADDINK 1999, 135.

75 ADDINK 1999, 136; MICHIELS 2009c, 124-126 en VAN WIJK e.a. 2008, 326-333. *Contra* DAMEN e.a. 2009a, 63: volgens deze auteur omvat het materiële rechtszekerheidsbeginsel het vertrouwensbeginsel.

76 SCHLOSSELS & ZIJLSTRA 2010, 426.

### 6.3.3.2 Ongeschreven

Het vertrouwensbeginsel is ook in Nederland in de rechtspraak tot ontwikkeling gekomen als een ongeschreven (rechts)beginsel (van behoorlijk bestuur) met als belangrijk aspect de belangenafweging *in concreto* wat moeilijk aardt in een wettekst. Het beginsel is op dit ogenblik nog steeds grotendeels ongeschreven hoewel een aantal aspecten in de Awb zijn opgenomen sinds 1 januari 1997, namelijk in afdeling 4.2.6 die een regeling omtrent de intrekking en de wijziging van subsidieverlening en subsidievaststelling vastlegt, in het bijzonder in de artikelen 4:50 en 4:51 Awb (zie 6.6.2.2) en artikel 4:84 Awb dat stipuleert dat bestuursorganen in beginsel gebonden zijn aan beleidsregels ‘tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.’ De gebondenheid aan beleidsregels in de zin van de Awb vindt nu dus zijn grondslag in het geschreven recht zodat niet langer op de ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet worden gesteund. Voor de beleidslijnen die niet beantwoorden aan de definitie van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb speelt het ongeschreven vertrouwensbeginsel wel nog een rol (zie 6.6.4.2). Ten slotte is er in artikel 4:20f Awb een intrekkingregeling vastgelegd voor positieve fictieve besluiten (in het kader van de Europese dienstenrichtlijn, zie 6.6.2.1)

Enige tijd geleden werd in de Tweede Kamer de vraag gesteld of het vertrouwensbeginsel (en het gelijkheidsbeginsel) moet worden gecodificeerd.<sup>77</sup> Tot nog toe zijn er geen concrete plannen om dit beginsel in een geschreven tekst op te nemen. De codificatie van het vertrouwensbeginsel wordt als problematisch opgevat in die zin dat het situatieafhankelijk is en het een moeilijke of volgens sommigen onmogelijke opgave is om de contouren van het beginsel in een strakke wettekst vast te leggen.<sup>78</sup> Uit onderhavig hoofdstuk zal blijken dat de hoofdlijnen van het beginsel wel degelijk in kaart kunnen worden gebracht en de vastlegging ervan in een geschreven tekst dus niet uitgesloten is. Het nadeel dat de codificatie kan hebben namelijk dat het kan leiden tot een ongewenste starre en eenduidige interpretatie kan worden vermeden door te aanvaarden dat – afhankelijk van de omstandigheden – een bepaling van de Awb voor (een andere) interpretatie vatbaar is en geen verdere ontwikkeling in de rechtspraak belet. De bestuursrechters moet de vrijheid worden gelaten het beginsel concreet toe te passen en een belangenafweging in de gegeven omstandigheden door te voeren.

### 6.3.3.3 Niet absoluut

Het vertrouwensbeginsel is geen absoluut beginsel in die zin dat elke verwachting gewekt door een handeling van de overheid steeds moet worden gehonoreerd. In elke zaak zullen *in concreto* de belangen moeten worden afgewogen, in het bijzonder het belang van één of meer betrokken rechtsonderhorigen bij honorering van een gewekte verwachting enerzijds en de conflicterende algemene belangen

---

77 Kamerstukken II, 2005-06, 30 322 (Versterking fiscale rechtshandhaving), nr. 7, 29-30.

78 GORISSEN 2008, 26-27 en SCHLOSSELS 2006, 182-196.

of belangen van derden anderzijds.<sup>79</sup> Wanneer de balans doorslaat in de richting van het algemene belang of belangen van derden zullen de aanspraken van de betrokkene op honorering van vertrouwen opzij kunnen worden gezet. De mate waarin rechtsonderhorigen vertrouwen kunnen ontleen aan bestuursgedrag is vaak een onzeker gegeven daar steeds een concrete belangenafweging moet gebeuren en uiteindelijk de (bestuurs)rechter het laatste oordeel hierover zal vellen (zie 6.4.5). Er kunnen ook contra-indicaties zijn die zich tegen de honorering van het gewekte vertrouwen verzetten (zie 6.4.3). De bestuursrechters hebben weliswaar een aantal criteria in hun rechtspraak ontwikkeld maar in elke concrete zaak kan de uitslag verschillen. Het blijft een moeilijk te hanteren beginsel. De complexiteit van dit beginsel leidt DAMEN e.a. ertoe te stellen dat het niet verwonderlijk is dat het vertrouwensbeginsel niet is gecodificeerd in de Awb (evenmin trouwens de intrekking, met uitzondering van de intrekking en wijziging van subsidies in afdeling 4.2.6 Awb).<sup>80</sup>

#### *6.3.4 Tussenconclusie*

Uit het voorgaande volgt dat het Nederlandse vertrouwensbeginsel een uitloper is van rechtszekerheid maar ook al lange tijd een zelfstandig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur vormt. Het vertrouwensbeginsel impliceert dat de bestuursorganen de door hen gewekte verwachtingen zo enigszins mogelijk moeten honoreren. Het vertrouwensbeginsel is weliswaar wegens zijn complexiteit en beweerde grilligheid niet zelf opgenomen in de Awb maar verschillende aspecten in die wet gaan terug op bescherming van vertrouwen zoals de bepalingen inzake intrekking en wijziging van subsidieverleningen en subsidievaststellingen en de bepalingen inzake de beleidsregels. Bij elk van die aspecten wordt verder in dit hoofdstuk stilgestaan. Het vertrouwensbeginsel is niet absoluut in die zin dat gewekte verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. De toepassing van het beginsel moet steeds gepaard gaan met een belangenafweging die de concrete positieve of negatieve uitkomst van dit beginsel zal bepalen.

#### **6.4 Toepassingsvoorwaarden vertrouwensbeginsel**

Hierboven werd een omschrijving gegeven van het vertrouwensbeginsel door de respectieve bestuursrechters. Het beginsel wordt weliswaar niet op identieke wijze omschreven zonder dat er echter aanzienlijke verschillen kunnen worden signaleerd. De ene bestuursrechter is al wat terughoudender in de omschrijving dan de andere.<sup>81</sup> Gemeenschappelijk aan de uitspraken is dat er steeds een

<sup>79</sup> VAN WIJK e.a. 2008, 332.

<sup>80</sup> DAMEN e.a. 2009a, 398.

<sup>81</sup> Bv. ARRvS 9 februari 1981, AB 1981, 371, noot vdV: 'dat verweerders met hun besluit (...) bij appellant het vertrouwen hebben gewekt, dat de noodzakelijk gebleken vernieuwingen niet in de weg zouden staan aan verlening van de bijdrage. Naar het oordeel van de Afd. is derhalve het bestreden besluit genomen in strijd met het in het algemeen

beoordeling *in concreto* moet gebeuren waarin verschillende aspecten een rol spelen die ook door de rechtsleer naar voren worden geschoven. Het gewekte vertrouwen wordt niet automatisch gehonoreerd maar hangt af van de volgende factoren: (a) Wat is de bron van het vertrouwen? (b) Door wie is de verwachting gewekt? (c) Welke verwachtingen mogen in redelijkheid worden gekoesterd? Zijn er factoren – zogenaamde contra-indicaties – die zich *in concreto* tegen de honorering van het vertrouwen verzetten? (d) Welke handelingen heeft de betrokkene op grond van het gewekte vertrouwen verricht of nagelaten die anders achterwege zouden zijn gebleven of zijn gesteld? (e) Welk gewicht moet worden toegekend aan het belang van de burger in een belangenafweging ten opzichte van het algemene belang en het belang van derden?<sup>82</sup> De opgesomde factoren komen hieronder achtereenvolgens aan bod.

#### 6.4.1 *Vertrouwenwekkende handeling*

Een fundamentele rol speelt de aard van de handeling of het besluit van de bestuursoverheid waaraan de burger vertrouwen heeft ontleend, dus de bron van het vertrouwen.<sup>83</sup> Diverse soorten handelingen van bestuursorganen – zoals beschikkingen, beleidsregels, toezeggingen, inlichtingen, een vaste gedragslijn of gedogen – zouden vertrouwen kunnen wekken afhankelijk van de concrete omstandigheden. De vertrouwenwekkende gedraging kan zowel mondeling als schriftelijk zijn.

In de rechtsleer is gepoogd een schaal te ontwerpen naar gelang van de kracht van de gewekte verwachting.<sup>84</sup> Aan de sterke kant staan de handelingen van de bestuursoverheden die gericht zijn op het creëren van rechten voor een individuele burger. Een bestuur dat actief heeft meegewerkt om een bepaalde rechtssituatie te creëren kan daar in beginsel later niet op terugkomen.<sup>85</sup> Aan de zwakke kant staan de rechtshandelingen die niet gericht zijn op het scheppen van rechten of feitelijk handelen (bijvoorbeeld het geven van algemene informatie). Tussen die twee uitersten kunnen alle overige handelingen van het bestuur worden geplaatst die verwachtingen kunnen wekken. Handelen dat gericht is op het wekken van vertrouwen weegt zwaarder dan handelen dat daar niet op gericht is maar waaraan wel vertrouwen kan worden ontleend.<sup>86</sup> De lijst van vertrouwenwekkende handelingen kan volgens DAMEN aflopend gerangschikt worden naar hun bindende kracht, dus hoe lager de bestuurshandeling is gerangschikt hoe geringer de kracht van het gewekte vertrouwen:<sup>87</sup>

---

rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur, dat gewekte verwachtingen moeten worden geëerbiedigd.’

82 O.m. ADDINK 1999, 139; DAMEN e.a. 2009a, 398; GORISSEN 2008, 20; NICOLAI 1990, 361 en VAN WIJK e.a. 326.

83 NICOLAI 1990, 112 en VAN WIJK e.a. 2008, 330.

84 DAMEN e.a. 2009a, 405 en NICOLAI 1990, 364-365.

85 Bv. ABRvS 30 augustus 2006, AB 2007, 241.

86 NICOLAI 1990, 364-365.

87 DAMEN e.a. 2009a, 405-406.

- (a) een beschikking;<sup>88</sup>
- (b) een tussen burger en bestuur gesloten overeenkomst betreffende de wijze van uitoefening van de bestuursbevoegdheid;<sup>89</sup>
- (c) een concrete en individuele toezegging omtrent de (voorgenomen) wijze van uitoefening van de bestuursbevoegdheid;<sup>90</sup>
- (d) specifieke en op het individuele geval betrekking hebbende informatie omtrent de wijze van uitoefening van de bestuursbevoegdheid;<sup>91</sup>
- (e) het feitelijk niet handhavend optreden tegen een overtreding;<sup>92</sup>
- (f) rechtshandelingen van het bestuur waarbij de rechtspositie van de burgers niet individueel maar in het algemeen wordt bepaald;<sup>93</sup>
- (g) beleidsmatig feitelijk handelen of stilzitten van bestuursorganen;<sup>94</sup>
- (h) het verschaffen van algemene informatie over de wijze van toepassing van de geldende voorschriften en door het bestuur gehanteerde beslissingscriteria.<sup>95</sup>

88 SCHELTEMA 1975, 20 maakt een onderscheid inzake de werking van het vertrouwensbeginsel tussen (1) beschikkingen die voor een eenmalige situatie worden gegeven en daarna zijn uitgewerkt (bv. vergunning voor een optocht), (2) beschikkingen die een beoordeling naar de situatie van één tijdstip vergen maar over een langere periode rechtsgevolgen hebben (bv. het toekennen van een titel op grond van een examen) en (3) beschikkingen die een voortdurende verhouding tussen de overheid en de burger tot stand brengen, en ook tot doel hebben de overheid de mogelijkheid te geven tot wijziging over te gaan wanneer de omstandigheden veranderen (bv. een milieuvergunning of de toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering).

89 Landsmeerarresten (HR 4 januari 1963, *NJ* 1964, 202): de overheid kan zich door een overeenkomst beperken met betrekking tot het gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid. De verwachtingen gewekt op grond van een bevoegdheidsovereenkomst moeten worden gehonoreerd behoudens wanneer een zwaarwegend algemeen belang zich daar tegen verzet. Zie bv. ook ABRvS 8 september 2004, *AB* 2004, 458. Zie tevens HR 23 juni 1989, *AB* 1989, 551: niet nakoming van de overeenkomst kan zijn gerechtvaardigd door onvoorziene omstandigheden, inclusief 'nieuwe, niet in de overeenkomst verdisconteerde inzichten die tot een beleidswijziging nopen'. Zie ook LUBACH 1987, 343-349 en VAN DER VEEN 2009, 201-213.

90 Bv. ARRvS 23 oktober 1979, *AB* 1980, 198, noot VAN DER VEEN; ABRvS 22 mei 2002, *AB* 2002, 314, noot KLINGENBERG (van belang is aard van de toezegging); CRvB 31 oktober 2001, *AB* 2002, 264, noot PENNING; CRvB 10 juni 2004, *LJN* AP1520: 'voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is in de regel een expliciete ondubbelzinnige schriftelijke toezegging van een bestuursorgaan vereist.' en CRvB 5 maart 2009, *LJN* BH6430: 'uitdrukkelijke, ondubbelzinnige en onvoorwaardelijke toezegging.'

91 Bv. ABRvS 4 juni 2008, *AB* 2008, 208, noot ORTLEP. Zie met betrekking tot het verschil in kracht: HR 26 september 1979, *AB* 1980, 210, noot STOLK.

92 Bv. CRvB 1 juli 1992, *AB* 1993, 137, noot SINNIGHE DAMSTE.

93 Bv. ABRvS 8 juni 2001, *AB* 2001, 216, noot NV.

94 Bv. CRvB 8 maart 1995, *RSV* 1995, 184.

95 Bv. ABRvS 30 maart 2005, *AB* 2006, 6, noot DAMEN (beroep op vertrouwensbeginsel is afgewezen omdat de op een informatiebijeenkomenst gegeven informatie niet als een toezegging kan worden opgevat).

NICOLAI<sup>96</sup> vermeldt in tegenstelling tot DAMEN in het lijstje ook nog uitdrukkelijk de door, namens of voor het bestuursorgaan bekend gemaakte beleidsregels of beoordelingsnormen die op de uitoefening van de bestuursbevoegdheid betrekking hebben.<sup>97</sup> GORISSEN sluit zich bij de indeling van NICOLAI aan, alleen moeten haars inziens de beleidsregels niet op de zevende plaats maar direct na de beschikkingen geplaatst worden.<sup>98</sup>

Volgens BURKENS e.a. kan zelfs het meest harde vertrouwen worden ontleend aan beleidsregels.<sup>99</sup> Dit heeft ongetwijfeld te maken met de codificatie van de beleidsregels in de Awb waardoor het bestuur in grote mate aan dergelijke regels is gebonden (zie artikelen 4:81 tot 4:84 Awb, zie verder 6.6.4.1).

De bovenvermelde schaal van vertrouwenwekkende handelingen blijft echter relatief aangezien het is uitgesloten op een abstracte wijze aan te geven of een bepaalde handeling vertrouwen kan wekken. Een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel hangt immers steeds af van de concrete omstandigheden en daarmee samenhangend de vraag of aan de overige toepassingsvoorwaarden is voldaan. De concreetheid en het expliciete karakter van de bestuurshandeling (bijvoorbeeld concrete en ondubbelzinnige toezegging) en de lengte van de periode gedurende welke het bestuur een bepaalde houding heeft aangenomen, zijn van belang. Hierna komen diverse vertrouwenwekkende handelingen aan bod (zie 6.6).

#### *6.4.2 Vertrouwenwekkende overheid*

Het vertrouwen kan gewekt zijn door het bevoegde bestuursorgaan of één of meer leden van het bevoegde meerhoofdige bestuursorgaan.<sup>100</sup> Het bestuursorgaan kan een mandaat hebben om die handeling te verrichten of juist niet waarbij onder omstandigheden in dit laatste geval de schijn gewekt kan zijn dat er wel sprake is van een mandaat. Het vertrouwen kan tevens zijn gewekt door één of meer ambtenaren ondergeschikt aan het bestuursorgaan, met mandaat of zonder mandaat waarbij in bepaalde omstandigheden de schijn kan zijn gewekt dat er wel sprake is van een mandaat. Een derde kan uitzonderlijk ook vertrouwen wekken, in het bijzonder een orgaan of een persoon die door het bevoegde bestuursorgaan is ingeschakeld voor het vervullen van zijn taak. Daarmee is niet gezegd dat het gewekte vertrouwen in elk van die gevallen zal worden gehonoreerd en dit wordt hierna verduidelijkt.

---

96 NICOLAI 1990, 365-366.

97 Bv. ABRvS 8 juni 2001, AB 2001, 216, noot NV (wijziging beleid).

98 GORISSEN 2008, 37.

99 BURKENS e.a. 2006, 96.

100 DAMEN e.a. 2009a, 399.

#### 6.4.2.1 Bevoegde bestuursorgaan

Het uitgangspunt is dat het bestuursorgaan dat bevoegd is op te treden enkel kan zijn gebonden aan de verwachtingen die het zelf heeft gewekt of die zijn gewekt door een persoon die gemachtigd was om het bestuursorgaan te vertegenwoordigen (mandaat artikel 10:2 Awb) of door diegene die bevoegd is bindende aanwijzingen te geven omtrent de uitoefening van zijn bevoegdheid.<sup>101</sup> In het algemeen kan geen vertrouwen zijn ontleend aan verwachtingen die zijn gewekt door personen die niet ter zake beslissingsbevoegd zijn.<sup>102</sup> Is een ambtenaar mandaat gegeven om een bepaalde bevoegdheid uit te oefenen en doet de ambtenaar een toezegging omtrent een wijze van bevoegdheidsuitoefening die valt binnen de grenzen van het hem gegeven mandaat, dan geldt die toezegging als een toezegging van het bestuursorgaan dat het mandaat verleend heeft. Immers, artikel 10:2 Awb bepaalt dat een door de gemandateerde binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit als een besluit van de mandaatgever geldt.

De meeste contacten die burgers met het bestuur hebben zijn contacten met ambtenaren. De rechtsonderhorigen moeten normaliter kunnen ‘bouwen’ op de uitspraken gedaan door de ambtenaren van de verschillende diensten. Daartegenover staat dat de ambtenaren de nodige ruimte moet worden geboden bepaalde inlichtingen te verschaffen aan de burgers zonder dat die informatie steeds moet worden opgevat als volledig, definitief en bindend.<sup>103</sup> Die laatste overweging heeft de CRvB er al eens toe bewogen de mogelijke onvolledigheid van de verschaft informatie voor rekening van de betrokken burgers te laten.<sup>104</sup> In elk concreet geval zal een beslissing moeten worden genomen rekening houdend met alle relevante omstandigheden en de betrokken belangen. Veelal ligt het risico bij de overheid en soms bij de rechtsonderhorige, hoewel het steeds afhangt van de omstandigheden *in concreto*.<sup>105</sup>

#### 6.4.2.2 Schijn van bevoegdheid

Van de burger wordt verwacht dat hij de wet kent en dat enkel het wettelijk bevoegde bestuur een besluit kan nemen.<sup>106</sup> Een ambtenaar die niet bevoegd is of zijn bevoegdheid heeft overschreden, kan dus in beginsel geen verwachtingen wekken namens het bevoegde bestuursorgaan. Dit uitgangspunt moet echter worden genuanceerd.

101 Bv. ABRvS 18 januari 2006, *AB* 2006, 186; ABRvS 16 augustus 2006, *LJN* AY6339; CRvB 25 augustus 1992, *AB* 1992, 617, noot WASD; CRvB 23 oktober 2007, *AB* 2008, 89; CBB 1 augustus 2001, *AB* 2001, 301, noot JHvdV; CBB 22 mei 2002, 249, *AB* 2002, 249, noot JHvdV en CBB 15 oktober 2003, *AB* 2004, 31, noot JHvdV. Zie ook DAMEN e.a. 2009a, 399.

102 ABRvS 14 april 2010, *LJN* BM1052.

103 DAMEN 2009a, 401.

104 Bv. CRvB 6 december 1989, *AB* 1990, 372, noot WASD.

105 DAMEN 2009a, 402.

106 PENNARTS 2008, 101-110.



De memorie van toelichting bij artikel 10:2 Awb stelt: ‘De bepaling dat een binnen de grenzen van het mandaat genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever, betekent niet dat een buiten de grenzen van de bevoegdheid genomen besluit onder alle omstandigheden niet aan het bestuursorgaan kan worden toegerekend. Het vertrouwensbeginsel beschermt degene die op de aanwezigheid van een geldig mandaat vertrouwt en daarop ook mocht vertrouwen.’<sup>107</sup>

Als een bestuurder of een ambtenaar zonder mandaat de schijn heeft gewekt dat hij wel gemandateerd was om die bevoegdheid uit te oefenen, is het niet billijk dit risico te allen tijde voor rekening van de burger te laten komen, gelet op onder meer het feit dat de burger veelal niet vertrouwd is met de complexe bestuursorganisatie. Er ontstaat een spanningsveld tussen handhaving van de bestuurlijke organisatie en de erkenning dat vertrouwen kan voortvloeien uit de schijn van bevoegdheid van een ambtenaar of een bestuur. De rechtspraak is restrictief met betrekking tot het honoreren van vertrouwen dat is opgewekt door een onbevoegd orgaan op grond van de schijn van bevoegdheid.<sup>108</sup>

De memorie van toelichting bij artikel 10:2 Awb stelt twee voorwaarden: *primo* moet het bestuursorgaan door zijn gedrag het vertrouwen hebben gewekt dat er een rechtsgeldig mandaat bestond. Het gaat om het gedrag van het bestuursorgaan in wiens naam is gehandeld en in beginsel niet om het gedrag van de gemandateerde; *secundo* moet vaststaan dat de wederpartij in redelijkheid op de schijn van bevoegdheid heeft mogen afgaan.<sup>109</sup>

Drie gevallen van schijn van bevoegdheid kunnen worden onderscheiden namelijk de schijn kan zijn gewekt door een lid van een meerhoofdig college, door een ambtenaar van een bestuursorgaan zonder mandaat en door een derde.<sup>110</sup> De drie schijnopwekkende gevallen worden hierna besproken.

#### *Lid van een college*

Een individueel lid van een meerhoofdig college is niet bevoegd individuele toezeggingen te doen tenzij van zijn bevoegdheid uitdrukkelijk is gebleken.<sup>111</sup> Toezeggingen of uitlatingen die zonder uitdrukkelijke machtiging zijn gedaan door een wethouder, binden het college van burgemeester en wethouders niet met betrekking tot een bevoegdheid die aan dit college toekomt.<sup>112</sup> De burgers behoren dit te weten en kunnen aldus geen gewekt vertrouwen op grond van de gedane toezegging inroepen. Vroeger achtte de rechter het wel nog eens

---

107 Kamerstukken II 1993/94, 23 700, 3, p. 168-169.

108 DAMEN e.a. 2009a, 400.

109 Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, 169.

110 DAMEN e.a. 2009, 400.

111 DAMEN e.a. 2009, 400-401.

112 ABRvS 18 september 2000, *LJN* AA7757.

mogelijk dat het college gebonden was aan een onbevoegd gedane toezegging van een bestuurder.<sup>113</sup> De Afdeling rechtspraak van de Raad van State achtte het college van burgemeester en wethouders gebonden aan een toezegging door de burgemeester van ‘alle medewerking van de kant van de gemeente’.<sup>114</sup> Het college van burgemeester en wethouders werd eveneens gebonden geacht aan mededelingen van een wethouder op een contactavond met de inwoners van de gemeente die juist bedoeld was om in het openbaar mededelingen te doen over het te voeren beleid.<sup>115</sup>

De CRvB stelde in een zaak van 19 oktober 1981 dat voorzichtigheid aan de dag moest worden gelegd bij het beantwoorden van de vraag in hoeverre de uitlatingen van een lid van het college aan het gehele college konden worden toegerekend en *in casu* werd geen binding aangenomen.<sup>116</sup>

In de huidige rechtspraak wordt een beroep op het vertrouwensbeginsel doorgaans afgewezen ten aanzien van vertrouwen gewekt door een onbevoegd bestuurslid.<sup>117</sup> De Afdeling volgt die lijn vrij consequent hoewel het oordeel steeds afhangt van de concrete omstandigheden.<sup>118</sup>

Zo is het college van burgemeester en wethouders niet gebonden door positieve uitlatingen van een burgemeester met betrekking tot het verlenen van een vrijstelling mede omdat de betrokkene geacht moet worden ervan op de hoogte te zijn dat het een zaak van collegiale besluitvorming is. Dit is slechts anders als de uitlatingen zijn gedaan ‘op een zodanige wijze’ dat de rechtsonderhorige ‘redelijkerwijs mocht veronderstellen dat de wethouder daarbij de opvattingen van (...) het gehele college of van de meerderheid daarin (...) vertolkte’.<sup>119</sup> Als een wethouder toezeggingen doet over een kwestie die niet in zijn ‘portefeuille’ zit, dan kunnen die niet worden

113 Vz. ARRvS 9 juli 1985, AB 1986, 124, noot PvB (toezegging wethouder).

114 ARRvS 27 november 1981, AB 1982, 139.

115 ARRvS 26 januari 1982, AB 1982, 267, noot CLR. Zie bv. ook Vz. ARRvS 9 juli 1985, AB 1986, 124, noot PvB (binding door toezegging m.b.t. bouwvergunning).

116 CRvB 19 oktober 1981, AB 1982, 140, noot vdH. De CRvB stelt ‘In een geval als het onderhavige acht de Raad dan ook van meer betekenis in hoeverre die toezeggingen hetzij in een duidelijk bestuursbesluit zijn vervat hetzij schriftelijk van de zijde van het Werkvoorzieningschap jegens gedaagden tot uiting gebracht zijn.’

117 Bv. ABRvS 16 mei 2007, LJN BA5242.

118 ARRvS 27 november 1981, AB 1982, 139: door de burgemeester gewekt vertrouwen kan het gemeentebestuur binden en ARRvS 26 januari 1982, AB 1982, 267, noot C.L.R.: uitspraken wethouder op voorlichtingenavond kan het college van B&W binden. *Contra* Vz. ARRvS 20 oktober 1988, AB 1989, 389: burgemeester kan B&W niet binden. DAMEN e.a. 2009a, 401.

119 ABRvS 18 september 2000, LJN AA7757.

toegerekend aan het college want het is niet alleen een individuele wethouder maar ook nog de verkeerde.<sup>120</sup>

#### *Ambtenaar*

Veel vaker komt het voor dat niet een collegelid maar een ambtenaar toezeggingen doet zonder daartoe gemandateerd te zijn geweest. De rechtspraak is niet consistent in het beantwoorden van de vraag of toezeggingen buiten mandaat van ambtenaren voor rekening van het bestuursorgaan moeten komen. De ene keer is het bestuursorgaan door een toezegging van een ambtenaar gebonden,<sup>121</sup> de andere keer dan weer niet, juist omdat het afhangt van de concrete omstandigheden.<sup>122</sup> Ook is niet steeds glashelder welke overwegingen doorslaggevend zijn geweest.<sup>123</sup>

De Afdeling besliste bijvoorbeeld dat een beroep op het vertrouwensbeginsel ten aanzien van uitlatingen door een ambtenaar in verband met het staan van een woonwagen op een bepaald perceel niet kon slagen. Immers, de betrokkene wist of althans behoorde te weten dat het niet aan een ambtenaar maar aan het college van burgemeester en wethouders is om een besluit te nemen over het al dan niet optreden met bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen.<sup>124</sup>

Als leidraad voor het beantwoorden van de vraag of onbevoegd gedane toezeggingen van een ambtenaar moeten worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan, zouden de criteria kunnen worden genomen die de Hoge Raad in het arrest *Felix v. Aruba* van 1992 heeft uiteengezet.<sup>125</sup> Dit arrest heeft betrekking op de toerekenbare schijn in precontractuele verhoudingen en daarin worden factoren genoemd die ook van belang zijn voor de problematiek van de schijn van bevoegdheid opgewekt door een ambtenaar buiten mandaat.

*In casu* had Felix in de precontractuele fase vertrouwd op de toezeggingen van de onbevoegde Luchthavenmeester.<sup>126</sup> Felix deed op grond van het vertrouwen op die toezegging investeringen (verbouwingen en aanwerving personeel) en begon met de uitbating van zijn bedrijf namelijk de afhandeling van kleine vliegtuigen op de luchthaven van Aruba. De Minister van Vervoer en Communicatie besliste echter in

---

120 Bv. ABRvS 18 september 2000, *LJN* AA7757; ABRvS 16 mei 2007, *LJN* BA5242 en ABRvS 8 april 2009, *LJN* BI0408 (toezegging toenmalige burgemeester).

121 Bv. ARRvS 23 april 1985, *AB* 1986, 378, noot RF.

122 Bv. ARRvS 27 april 1984, *AB* 1985, 258; ARRvS 8 juni 1984, *AB* 1985, 188; ABRvS 11 september 2002, *AB* 2003, 106; ABRvS 7 september 2005, *AB* 2005, 352, noot SEW en CBB 8 januari 1992, *AB* 1992, nr. 189.

123 DAMEN e.a. 2009a, 402.

124 ABRvS 17 februari 2010, *LJN* BL4167.

125 HR 27 november 1992, *AB* 1993, 338. DAMEN e.a. 2009a, 402.

126 Op grond van artikel 3 van de Beheersverordening Luchthavendienst was de Luchthavenmeester niet bevoegd Aruba te binden, ook al meende hij wel bevoegd te zijn.

afwijking van de toezegging door de Luchthavenmeester dat op de luchthaven van Aruba het vervoer van bemanningsleden en/of passagiers van kleinere vliegtuigen uitsluitend door Air Aruba mocht worden uitgevoerd zodat Felix genoodzaakt was zijn bedrijf te sluiten. In eerste aanleg vorderde Felix vergoeding voor de geleden schade en voor de gederfde winst en die vordering werd hem door het Gerecht van Eerste Aanleg toegewezen. In hoger beroep oordeelde het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba dat Felix enkel recht had op vergoeding voor de geleden schade maar niet voor de gederfde winst.<sup>127</sup> Vervolgens werd de zaak aan de Hoge Raad in cassatie voorgelegd die stelde dat bij onderhandelingen tussen een ambtenaar en een derde die onjuist veronderstelde dat die ambtenaar ten aanzien van de materie bevoegd was de overheid te binden, zich omstandigheden konden voordoen waarin die onjuiste veronderstelling niet voor rekening van de burger maar wel van de overheid moest komen.<sup>128</sup> Daarbij wordt gedacht aan: een gedraging van het wel bevoegde orgaan die de onjuiste veronderstelling heeft opgewekt, de positie van de ambtenaar in de overheidsorganisatie, de gedragingen van die ambtenaar, de complexiteit van de overheidsorganisatie en de verdeling van bevoegdheden over de verschillende bestuursorganen gezien vanuit het standpunt van de burger en de nalatigheid van het bestuur de burger er tijdig op te wijzen dat de ambtenaar niet bevoegd is.<sup>129</sup>

De Hoge Raad concludeerde dat *in casu* de aanwezigheid van dergelijke omstandigheden tot de vernietiging van de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof moet leiden en verwees de zaak voor verdere behandeling en beslissing naar dit Hof.

Een belangrijke opmerking is dat Felix *in casu* geen naleving van het gewekte vertrouwen heeft gevraagd maar enkel schadevergoeding. DAMEN stelt zich de vraag of de houding van de Hoge Raad niet vooral te verklaren is door de aard van de vordering namelijk schadevergoeding dat een ander spoor is dan de vordering tot nakoming van de opgewekte verwachtingen.<sup>130</sup>

127 Het Gemeenschappelijk Hof overwoog dat Aruba onrechtmatig had gehandeld doordat het Felix niet had gewaarschuwd dat de formele toestemming waarop Felix vertrouwde uiteindelijk achterwege zou kunnen blijven en daarenboven niet had onderzocht of de Luchthavenmeester meer verwachtingen aan het wekken was dan verantwoord was. Het Hof stelde dat gelet 'op de omvang van de Arubaanse samenleving het de desbetreffende autoriteiten niet kan zijn ontgaan dat Felix doende was op het vliegveld verbouwingswerkzaamheden e.d. te verrichten in afwachting van de formele toezegging zijn bedrijf te mogen uitoefenen'. Anderzijds trof Felix ook schuld omdat hij te voorbarig er vanuit was gegaan dat Aruba de finale toestemming wel zou verlenen.

128 *In casu* is Felix afgegaan op de toezeggingen van de Luchthavenmeester die in Aruba een functie vervult waaraan een hoge maatschappelijke status is verbonden.

129 HR 27 november 1992, *AB* 1993, 338. Zie ook *ARRvS* 20 september 1984, *Br*: 1985, 131 en *CRvB* 20 september 1984, *AB* 1985, 83, noot MAAS.

130 DAMEN 2009, 304. Aldus ook HOEVER-VENOAKS 2006, 125. Voor HOEVER-VENOAKS was het Felix-Aruba arrest verrassend omdat de Hoge Raad de werking van het vertrouwensbeginsel zeer ruim heeft opgevat. Het heeft namelijk gekeken naar de

In dezelfde lijn ligt de Vitesse-zaak<sup>131</sup> van de Hoge Raad waarin onbevoegd gedane toezeggingen waren gedaan door de gedeputeerden van de provincie Gelderland ten aanzien van de voetbalclub Vitesse. De toezeggingen werden aan de provincie toegerekend.<sup>132</sup> De regel is dat onbevoegd gedane toezeggingen in beginsel geen onrechtmatige daad opleveren – gelet op de wettelijke bevoegdheidsverdeling – behalve wanneer bijzondere omstandigheden kunnen worden aangevoerd zoals *in casu*. De Hoge Raad stelt een aantal elementen voorop op grond waarvan de gerechtvaardigdheid van het vertrouwen wordt beoordeeld: onder meer de wettelijke bevoegdheidsverdeling die algemeen bekend mag worden verondersteld, de daarmee gepaard gaande grotere onderzoeksplicht en een aangelegenheid met een financieel belang van niet geringe omvang. Om die redenen kunnen enkel bijzondere omstandigheden leiden tot een gerechtvaardigd vertrouwen op grond van de onbevoegd gedane toezeggingen.<sup>133</sup> VAN OMMEREN merkt in zijn noot onder dit arrest op dat de bestuursrechter strenger is dan de burgerlijke rechter met betrekking tot het aanvaarden van schending van vertrouwen op grond van een onbevoegd gedane toezegging. Dit is mogelijk te verklaren door het feit dat de bestuursrechter oordeelt over een binding van het bestuur aan de toezegging terwijl de burgerlijke rechter eerder oordeelt over de toekenning van schadevergoeding.<sup>134</sup>

In de vroegere rechtspraak van de Afdeling werd de bescherming van onbevoegd gewekt vertrouwen op grond van schijn van bevoegdheid meermaals aanvaard.<sup>135</sup>

Zo overwoog de Afdeling Rechtspraak ‘dat niet onder alle omstandigheden doorslaggevend is dat de ambtenaar in kwestie niet bevoegd was rechtens bindende toezeggingen te doen. Die omstandigheid sluit nog niet uit dat mogelijk de betrokkene redelijkerwijs mocht afgaan op de schijn, gewekt door het wel bevoegde orgaan, dat de ambtenaar wel een rechtsgeldige toezegging kan doen.’<sup>136</sup>

---

omstandigheden die zich kunnen voordoen en is niet louter uitgegaan van de vaststelling dat diegene die de verwachtingen heeft gewekt, onbevoegd was.

131 HR 25 juni 2010, *AB* 2010, 334.

132 De zaak kwam niet voor de bestuursrechter daar het ging om overheidshandelingen die niet als bestuursbesluiten konden worden gekwalificeerd (zoals verlaging van de huurprijs en de bereidheid tot herfinanciering van bancaire leningen).

133 *In casu* was sprake van bijzondere omstandigheden (bv. crisissituatie met hoge tijdsdruk, initiatief genomen door gedeputeerde, enz).

134 Noot VAN OMMEREN onder HR 25 juni 2010, *AB* 2010, 334.

135 Bv. ARRvS 20 september 1984, *Br.* 1985, 131 (vertrouwen op inlichtingen van ambtenaren dat ter plaatse een tennisbaan mocht worden aangelegd); Vz. ARRvS 16 oktober 1991, *AB* 1992, 625, noot PvB. *Contra* ARRvS 10 juni 1987, *AB* 1988, 175, noot JHvdV: risico mededeling onbevoegde ambtenaar voor rekening van de betrokkene.

136 ARRvS 18 februari 1987, *Gmst.* (1987) 6843.4, noot BREDERVELD.

Het CBB daarentegen besliste bijvoorbeeld in de BLOSO-zaak dat vertrouwen gesteld in mededelingen door een onbevoegde ambtenaar niet kan worden gehonoreerd.<sup>137</sup>

Eind jaren 1990 werd de rechtspraak van de Afdeling restrictief.<sup>138</sup>

In de uitspraak *Eindhovense supermarkt*<sup>139</sup> waren de betrokkenen afgegaan op inlichtingen die waren gegeven door onbevoegde informatiebaliemedewerkers van de Dienst Bouwtoezicht, Beheer en Vergunningen en door een medewerker van de Dienst Stadsontwikkeling, Afdeling Economische Zaken. De inlichtingen gingen over het vestigen van een supermarkt waarbij ook belangen van derden waren betrokken. De appellanten die deskundigen waren in het domein van projectontwikkeling en gebruiksmogelijkheden van onroerende zaken, hadden – alvorens investeringen te doen – bij het ter zake wel bevoegde bestuursorgaan een schriftelijke bevestiging moeten vragen van de informatie die mondeling door de ambtenaren was verstrekt. Was die schriftelijke bevestiging er niet gekomen, dan hadden de appellanten een ‘goed begrepen’-brief met een termijnstelling moeten hebben verstuurd naar het bevoegde bestuursorgaan.<sup>140</sup> De Afdeling kwam tot de conclusie dat er geen schending was van het vertrouwensbeginsel. In deze zaak waren derdebelangen betrokken en de appellanten waren deskundigen. Vraag is of dezelfde wijze van redeneren moet worden gevolgd als er geen belangen van derden in het spel zijn en de betrokkenen geen deskundigen zijn.<sup>141</sup>

Uit de *Eindhovense supermarkt*zaak zou kunnen worden afgeleid dat burgers altijd een schriftelijke bevestiging van een mededeling van een ambtenaar moeten verkrijgen, desgevallend via een ‘goed begrepen’ brief. Afgaand op de recentere rechtspraak van de Afdeling zou dit een stap te ver zijn. De Afdeling wijkt soms van haar restrictieve houding af en kent dan meer gewicht toe aan het vertrouwen gewekt door informatie van een onbevoegde ambtenaar.<sup>142</sup>

In de uitspraak ‘*braakliggende akkerlanden*’<sup>143</sup> van 2004 mocht de betrokkene volgens de Afdeling afgaan op de informatie die aan de betrokkene via het loket was verstrekt met betrekking tot het verkrijgen van een subsidie voor het braakleggen van akkerlanden. In de uitspraak ‘*recreatiewoning Haaksbergen*’<sup>144</sup> van 2005 besliste de betrokkene in het plangebied een woonhuis te kopen en permanent te

137 CBB 8 januari 1992, *AB* 1992, 189, noot RMvM.

138 Bv. ABRvS 16 mei 2007, *LJN* BA5242 en ABRvS 30 januari 2008, *LJN* BC3057.

139 ABRvS 2 september 1999, *Br.* 2000, 321.

140 Zie ook ABRvS 17 maart 2004, *AB* 2004, 142, noot AvH en ABRvS 20 juli 2005, *AB* 2006, 149, noot VERHEIJ.

141 DAMEN e.a. 2009a, 403.

142 DAMEN e.a. 2009a, 403.

143 ABRvS 13 oktober 2004, *LJN* AR3795.

144 ABRvS 2 november 2005, *LJN* AU5397.

bewonen op grond van informatie die door de gemeenteambtenaar was verstrekt. Het gemeentebestuur werd aan die incorrecte informatie gebonden geacht, ook al was dergelijke situatie in strijd met het ruimtelijk bestuursrecht.<sup>145</sup> De uitspraak ‘Woonschepencoördinator Emmen’<sup>146</sup> betrof een woonschepencoördinator die aan de betrokkene een gedoogbrief had gestuurd die aan het college van burgemeester en wethouders werd toegerekend. In een uitspraak van 4 juni 2008 overweegt de Afdeling dat een medewerker van de Algemene inspectiedienst ‘(...) met betrekking tot informatie over het weekendverbod, onder omstandigheden rechtens te honoreren vertrouwen [kan] wekken.’ De minister werd echter in deze zaak niet gebonden geacht omdat de betrokkene als ‘*professional*’ beter hoorde te weten.<sup>147</sup> Als de (gewone) burger wist of kon weten dat de betrokken ambtenaar niet bevoegd was, kan geen vertrouwen worden gehonoreerd.<sup>148</sup>

Samen met DAMEN kan geconcludeerd worden dat de Afdeling zich tegenwoordig regelmatig beroept op de regel ‘onbevoegd=onbevoegd.’ Soms echter wordt het vertrouwen wel gehonoreerd.<sup>149</sup> De voormelde auteur stelt in de lijn van een uitspraak van de Afdeling van 23 april 1985<sup>150</sup> dat niet zozeer de formele bevoegdheidsverdeling maar de uiterlijke schijn van bevoegdheid de doorslag moet geven, in het bijzonder wanneer het bestuursorgaan onvoldoende maatregelen heeft genomen om onduidelijkheden te voorkomen: ‘Het bestuursorgaan moet er maar toezicht op houden wat zijn ondergeschikten zoal doen en beweren.’<sup>151</sup> De kaarten kunnen anders liggen als het niet gaat om een gewone burger maar om een ‘professional’ en die moet het volgens de Afdeling zelfs beter weten dan de betrokken ambtenaren.<sup>152</sup>

### *Een derde*

Ten slotte kan er vertrouwen zijn gewekt door een ander bestuursorgaan dan het bevoegde bestuursorgaan of door een derde vreemd aan het bestuur.

---

145 Geen vertrouwen kan worden ontleend aan toezeggingen respectievelijk informatie van een onbevoegde ambtenaar: ABRvS 16 augustus 2006, *LJN* AY6339 en ABRvS 30 januari 2008, *LJN* BC3057.

146 ABRvS 3 januari 2007, *AB* 2007, 70, noot VERMEER.

147 ABRvS 4 juni 2008, *AB* 2008, 208, noot ORTLEP.

148 Vz. ABRvS 26 juli 1999, *AB* 2000, 139, noot LD.

149 DAMEN 2009, 301 en DAMEN e.a. 2009a, 400.

150 ARRvS 23 april 1985, *AB* 1986, 378, noot RF.

151 DAMEN 2009, 301.

152 ABRvS 20 juli 2005, *AB* 2006, 149, noot VERHEIJ en ABRvS 4 juni 2008, *AB* 2008, 208, noot ORTLEP.



## EEN ANDER BESTUURSORGAAN

Het uitgangspunt is dat het ene – niet bevoegde – bestuursorgaan door toezeggingen het andere – wel bevoegde – bestuursorgaan in beginsel niet kan binden.<sup>153</sup> Wanneer het college van burgemeester en wethouders positieve uitlatingen doet over de mogelijkheden om het bestemmingsplan te wijzigen, kan dit geen te honoreren vertrouwen wekken dat het plan daadwerkelijk zal worden herzien, omdat enkel de gemeenteraad daartoe bevoegd is.<sup>154</sup> Een uitzondering op dit beginsel geldt wanneer het orgaan dat de toezegging doet bij de uitvoering van de betreffende wet betrokken is.

Zo besliste de Hoge Raad in het Kinderzitjes-arrest dat ambtenaren die niet ressorteren onder het bevoegde bestuursorgaan maar die wel op grond van de wet belast zijn met het toezicht op de naleving van de wet waarop de bestuursbevoegdheid betrekking heeft, toezeggingen kunnen doen over de inhoud en de reikwijdte van de wettelijke verplichtingen die kunnen worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan.<sup>155</sup>

Het ene bestuursorgaan kan het andere orgaan ook niet binden door zijn manier van uitvoeren van een wettelijke regeling. Dat het toezeggende orgaan oorspronkelijk de wettelijke bevoegdheid had en die nu is overgegaan op een ander bestuursorgaan is in beginsel van geen belang.<sup>156</sup>

Een toezegging van de toenmalige Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aan een vreemdeling dat hem een verblijfsstatus zal worden verleend, kan geen vertrouwen wekken dat door de staatssecretaris van Justitie zou moeten worden gehonoreerd.<sup>157</sup> In beginsel kan een bestuursorgaan dat bevoegd is te handhaven niet gebonden zijn door gedogend bestuursoptreden van een ander orgaan.<sup>158</sup>

Hoe dichter de ‘opwekker’ van het vertrouwen bij het wettelijk bevoegde bestuursorgaan staat, hoe groter echter de kans dat het bevoegde bestuursorgaan het vertrouwen moet honoreren.<sup>159</sup>

153 Bv. ARRvS 27 april 1984, *AB* 1985, 258; ARRvS 8 maart 1989, *AB* 1990, 15; ABRvS 11 december 2002, *LJN AF1762*; ABRvS 18 januari 2006, *AB* 2006, 186, noot VERHEIJ.

154 ARRvS 8 maart 1989, *AB* 1990, 15, noot VAN PvB.

155 HR 23 maart 1994, *BNB* 1994, 145: *in casu* is een naheffingsaanslag vernietigd omdat de ambtenaren van de politie door middel van mededelingen tijdens een verkeerscontrole bij de belastingplichtige een beschermingswaardig vertrouwen hadden gewekt dat de auto voor de heffing van de motorrijtuigenbelasting niet als een personenauto was aan te merken terwijl dat wel het geval was omdat een kinderzitje was aangebracht.

156 Bv. ABRvS 28 december 2001, *AB* 2002, 380, noot VERMEER.

157 ARRvS 27 april 1984, *AB* 1985, 258. De staatssecretaris moest *in casu* wel onderzoeken of die verwachtingen een aanleiding konden zijn om te besluiten tot de aanwezigheid van een ‘bijzonder geval’.

158 Bv. ABRvS 28 december 2001, *AB* 2002, 380, noot VERMEER.

159 Zie ook PENNARTS 2008, 102.

Zo stelde de Afdeling in een uitspraak van 7 september 2005 dat de bevoegde minister niet zonder adequate motivering voorbij kon gaan aan informatie en toezeggingen van de door hem ingeschakelde burgemeester.<sup>160</sup> Aldus werd vertrouwen gehonoreerd omdat diegene die het vertrouwen had gewekt ook taken had op het betrokken domein zodat die vrijwel kon worden vereenzelvigd met het bevoegde orgaan.<sup>161</sup> In de rechtsleer<sup>162</sup> wordt echter opgemerkt dat deze Afdelingsuitspraak vermoedelijk een ‘witte raaf’ is met verwijzing naar een daaropvolgende uitspraak van 18 januari 2006 waarin de Afdeling dan weer van mening was dat het vertrouwen niet kon worden ontleend aan mededelingen van de door de minister ingeschakelde woningbouwvereniging.<sup>163</sup>

Van belang bij de beoordeling van gewekt vertrouwen op grond van ‘toerekenbare schijn’ is of het bevoegde orgaan wist of kon weten dat vertrouwen is gewekt door een onbevoegd orgaan. Wanneer het op de hoogte is van vertrouwen gewekt door een onbevoegd orgaan, moet het zich daarvan tijdig distantiëren of moet het maatregelen nemen die het wekken van dat vertrouwen zouden kunnen hebben verhinderen. Doet het bevoegde orgaan dit niet, dan kan het vertrouwen aan hem worden toegerekend.<sup>164</sup> Is de burger zelf bekend met het feit (of behoorde hij dat te zijn) dat het optredende bestuursorgaan onbevoegd was dan is een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel uitgesloten.<sup>165</sup> Tevens speelt de deskundigheid van de betrokkene een rol. Indien diegene die zich op het vertrouwen beroept, een deskundige is op een bepaald terrein dan zal een beroep op het vertrouwensbeginsel minder snel slagen (zie 6.4.3).<sup>166</sup>

#### EEN DERDE VREEMD AAN HET BESTUUR

Vertrouwen gewekt door een derde kan in beginsel niet aan het bevoegde bestuursorgaan worden toegerekend, zo bijvoorbeeld een rondzendbrief van een particuliere instantie,<sup>167</sup> een persoon uit het bedrijfsleven die uitspraken doet over het wel of niet ontvangen van een werkloosheidsuitkering door een

---

160 ABRvS 7 september 2005, *AB* 2005, 352, noot SEW. Zie ook PENNARTS 2008, 102.

161 Dit laatste wordt nog versterkt als het bevoegde orgaan wordt geacht op de hoogte te zijn van bijvoorbeeld de verstrekte onjuiste informatie maar niets heeft ondernomen om het foutief gewekte vertrouwen recht te zetten.

162 DAMEN 2009, 303.

163 ABRvS 18 januari 2006, *AB* 2006, 186, noot VERHEIJ. Zie ook CBB 14 april 1993, *AB* 1993, 459, noot JHvdV: betrokkenen wisten of behoorden te weten dat het Productschap geen beslissingsbevoegdheid heeft met betrekking tot de toekenning van referentiehoeveelheden.

164 Zie bijvoorbeeld CRvB 7 november 1989, *AB* 1990, 136, noot HH: de redenering van de CRvB was *in casu* dat een door een onbevoegd orgaan gewekt vertrouwen voor honorerings in aanmerking kan komen. Verder NICOLAI 1990, 48 en 364.

165 Vz. ABRvS 26 juli 1999, *AB* 2000, 139, noot LD.

166 CBB 17 april 2003, *AB* 2003, 267, noot JHvdV.

167 Bv. CRvB 26 oktober 1976, *AB* 1977, 218, noot NUPER: ‘aanbevelende’ rondzendbrief van de Vereniging van Raad van Arbeid bindt de bevoegde Raad niet.

ontslagen werknemer, uitspraken door een maatschappelijk werkster, enz.<sup>168</sup> In de rechtspraak is wel al eens uitzonderlijk aanvaard dat vertrouwen gewekt door een derde die door het bestuur is ingezet om bepaalde taken te vervullen, moest worden gehonoreerd.<sup>169</sup> Zo bijvoorbeeld als het vertrouwen gewekt is door een instantie waarvan de betrokkene mocht veronderstellen dat hij de overheid vertegenwoordigt.<sup>170</sup>

Zo stelde de Afdeling dat appellant en de hem bijgestane familieleden niet konden vermoeden dat het ‘Gemeentelijk Woningbeheer Schiedam’ geen onderdeel van de gemeente Schiedam was en dat de gemeente bijgevolg niet zonder meer niet gebonden was door een functionaris van dat Gemeentelijk Woningbeheer. De Afdeling motiveerde: ‘Immers draagt de aan de orde zijnde woningcorporatie een naam welke zozeer verwarring bij het publiek in de hand kan werken dat, als zich zoals ten dezen een verkeerde indruk bij iemand vestigt en deze op grond daarvan verplichtingen aangaat, de consequenties van een en ander niet ten laste van de betrokkene mogen blijven.’ Daarenboven kon de gemeente op allerlei manieren de verwarring hebben bestreden of hebben verminderd maar heeft de gemeente dit nagelaten. Om die reden moet het vertrouwen zelfs *contra legem* worden gehonoreerd.<sup>171</sup> Eigenlijk klopt de feitelijke redenering van de uitspraak niet omdat het Gemeentelijk Woningbeheer een tak van dienst *ex* oud artikel 252 Gemeentewet (nieuw artikel 196) is.<sup>172</sup>

#### 6.4.3 *Contra-indicaties*

##### 6.4.3.1 Omschrijving

Wanneer bij de rechtsonderhorige een duidelijke en in een bepaalde rechtsvorm gegoten verwachting is gewekt door het (schijnbaar) bevoegde bestuursorgaan betekent dit nog niet automatisch dat die verwachting zal worden gehonoreerd. Er kunnen contra-indicaties bestaan die zich tegen de honorering van de gewekte verwachtingen verzetten.

Er zijn aan het algemene belang ontleende contra-indicaties die als volgt kunnen worden onderscheiden:<sup>173</sup>

- (a) de inzichten van de bestuursoverheid zijn – sinds dat het vertrouwenwekkend besluit genomen is of een toezegging gedaan is – zodanig gewijzigd

168 DE STERKE 1989, 261-267.

169 Bv. KB 29 oktober 1981, *AB* 1982, 60, noot VAN SCHOUWENBURG. *Contra* Rb. Arnhem 29 juni 2007, *LJN* BB2829: betrof een uitzonderlijk geval waar een aannemer tijdens een voorlichtingavond over de aansluiting op de riolering vertrouwen had gewekt dat voor rekening van de gemeente moest komen.

170 Bv. ARRvS 27 november 1981, *AB* 1982, 139.

171 ABRvS 1 augustus 1997, *Gmst.* (1998) 6860.3, noot BREDERVELD.

172 DAMEN 2009, 302.

173 DAMEN e.a. 2009a, 409-410 en NICOLAI 1990, 367.

dat het opportuun is een ander besluit te nemen in strijd met het gewekte vertrouwen;<sup>174</sup>

- (b) sinds het genomen besluit of de gedane toezegging zijn de inzichten niet gewijzigd maar is het bestuur tot de vaststelling gekomen dat een ander besluit had moeten worden genomen in het licht van de juiste toepassing van het beleid;<sup>175</sup>
- (c) nieuwe niet te voorziene feiten hebben zich voorgedaan sinds het besluit is genomen of de toezegging is gedaan en op grond daarvan moet met het oog op het behartigen van het algemene belang tot een andere eindbeslissing worden gekomen;

Als veranderingen in de omstandigheden optreden waaronder het vertrouwen gewekt is – zoals veranderde wetgeving, veranderde beleidsregels of veranderde inzichten – kan het bestuursorgaan niet te allen tijde gehouden zijn aan handelingen (bijvoorbeeld een toezegging)<sup>176</sup> overeenkomstig de aan de verandering voorafgaande situatie.<sup>177</sup> Vooral wanneer de wijzigingen niet te voorzien waren door het bestuursorgaan zelf, kan het zijn dat – gelet op alle in het geding zijnde belangen – gebondenheid aan de voorafgaande handeling niet (in redelijkheid) wordt verwacht. De bezwaren moeten duidelijk worden uiteengezet en het zorgvuldigheidsbeginsel moet in acht worden genomen zodat eventueel schadevergoeding verschuldigd is ter compensatie van het nadeel dat de burger lijdt ten gevolge van het niet honoreren van het gewekte vertrouwen.<sup>178</sup> Tevens kan op grond van de billijkheid worden besloten het nieuwe beleid of de nieuwe omstandigheden geleidelijk aan of na een overgangsperiode te laten doorwerken. De burger zal tijdig op de hoogte moeten worden gebracht van het niet honoreren van het vertrouwen.<sup>179</sup>

- (d) het bestuur is tot de vaststelling gekomen dat een eerder genomen besluit of een eerder gedane toezegging in strijd is met de toepasselijke wettelijke voorschriften (*contra legem* problematiek, zie 6.4.3.2);
- (e) honorering van het vertrouwen zou ernstige en onvoorzienbare schade aan het algemene belang kunnen veroorzaken;<sup>180</sup>

---

174 ABRvS 1 februari 2000, *AB* 2000, 111, noot MSV. Zie ook bv. ABRvS 11 maart 2009, *LJN* BH5526: na vijftig jaar kunnen de planologische inzichten gewijzigd zijn en CRvB 28 april 2010, *LJN* BM4362: de overheid die een vergunning heeft afgeleverd voor het hebben van kansspelautomaten kan besluiten die het volgende jaar bij ongewijzigde omstandigheden niet af te leveren wegens gewijzigde inzichten.

175 Bv. ABRvS 22 maart 2001, *AB* 2001, 195, noot DE GIER: het algemene belang vereist handhaving van het bestemmingsplan.

176 Bv. CRvB 20 september 1984, *AB* 1985, 83, noot JM.

177 Bv. CBB 6 april 2006, *AB* 2006, 224.

178 NICOLAI 1990, 117.

179 SCHELTEMA 1975, 32-35.

180 Bv. ABRvS 1 februari 2000, *AB* 2000, 111, noot MSV.

- (f) een onjuist besluit is genomen of een onjuiste toezegging is gedaan als gevolg van door de burger verstrekte onjuiste of onvolledige gegevens (de betrokkene is dus niet te goeder trouw).<sup>181</sup> Als de burger het bestuur zelf heeft misleid door het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie, kan hij zich niet op het vertrouwen beroepen dat door hemzelf beschaamd is.<sup>182</sup> Het bestuursorgaan kan zich ook kennelijk hebben vergist en dit was duidelijk (of zou moeten zijn) voor de burger. Hierbij valt op te merken dat het vertrouwen desgevallend toch gehonoreerd zal worden in geval van een kennelijke vergissing als de belanghebbende ondertussen iets heeft gedaan of nagelaten dat niet zonder nadeel kan worden hersteld, dus als hij gedisponeerd heeft (zie 6.4.4).<sup>183</sup> De mededelingen van het bestuur kunnen zo dubbelzinnig zijn dat de betrokkene zich daarover nader moest informeren.<sup>184</sup> Overige contra-indicaties:
- (g) als er sprake is van een bestuurshandeling onder voorbehoud, dan kan de burger hieraan geen gerechtvaardigd vertrouwen ontleen;<sup>185</sup>
- (h) de behoedzame en geïnformeerde burger. In de rechtspraak speelt af en toe ook de kennis, ervaring en expertise van de burger een rol bij de beantwoording van de vraag of het vertrouwen moet worden gehonoreerd.<sup>186</sup> De graad van zorg die moet worden betoond door diegene die zich op het vertrouwen beroept, is onderworpen aan de gemiddelde vereisten waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende niveaus van bekwaamheid. De vraag of de kennis van door de betrokkene ingeschakelde deskundigen aan hem mag worden toegerekend, is tot nu toe niet algemeen beantwoord.<sup>187</sup>

#### 6.4.3.2 *Contra legem* problematiek

De *contra legem* problematiek betreft de situatie waarin een burger op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aanspraak kan maken op een bestuursbeslissing die niet verenigbaar is met een wettelijk voorschrift. In de Nederlandse rechtspraak wordt aanvaard dat de strikte toepassing van de wet in die mate in conflict kan komen met het ongeschreven recht (beginselen) dat de wet niet moet worden nageleefd.<sup>188</sup> De *contra legem* werking of de ‘corrigerende’ werking is een correctie op het oordeel van de wetgever in het licht van de omstandigheden *in casu*.<sup>189</sup>

181 ABRvS 27 maart 2001, AB 2002, 101, noot ABB.

182 Bv. GORISSEN 2008, 54.

183 HR 17 november 1995, NJ 1997, 185.

184 CRvB 14 december 1994, AB 1995, 254.

185 Bv. ABRvS 30 november 1990, AB 1991, 462 en ABRvS 17 mei 2006, AB 2006, 328, noot DE GIER; toezegging verstrekt onder voorbehoud van instemming door het bevoegde orgaan.

186 Bv. CRvB 17 april 1979, AB 1980, 269.

187 VAN MEEGEN 2001, 26.

188 Bv. CRvB 27 juni 1990, AB 1991, 55, noot de L.

189 DAMEN e.a. 2009a, 420.

Enkel in uitzonderlijke omstandigheden moet de toepassing van een wettelijk voorschrift wijken voor een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Immers, binnen een rechtsstaat kan het bestuursorgaan op grond van het legaliteitsbeginsel<sup>190</sup> niet op eigen gezag van de wet afwijken en het is slechts in uitzonderlijke gevallen dat in de rechtspraak wordt aanvaard dat een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur kan worden toegepast tegen een wettelijk voorschrift in.<sup>191</sup> Een rol speelt respectievelijk het gewicht van het algemene belang dat wordt beschermd door het wettelijke voorschrift, het gewicht van de belangen van eventuele betrokken derden en het gewicht van het belang van de betrokken burger bij het naleven van de uit het beginsel van behoorlijk bestuur voortvloeiende verplichting.<sup>192</sup>

Als er geen belangen van derden zijn betrokken en het algemene belang neergelegd in de wet een louter financieel belang van de overheid is, zal er eerder *contra legem* toepassing worden aanvaard dan wanneer het wettelijke voorschrift duidelijk verband houdt met bescherming *in concreto* van belangen van derden.<sup>193</sup>

De *contra legem* toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is bijzonder relevant bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel.<sup>194</sup> Er is in dit geval sprake van een botsing tussen de plicht tot het honoreren van een gewettigd vertrouwen en de wettelijke plicht tot het nemen van een besluit dat dit vertrouwen zou beschamen.<sup>195</sup> In de regel wordt de toepassing van het beginsel *contra legem* niet of zelden aanvaard daar het legaliteitsbeginsel – dat vereist dat het bestuur handelt conform de wettelijke bepalingen met het oog op het bevorderen van de voorspelbaarheid en dus rechtszekerheid<sup>196</sup> – meestal voorrang geniet. Echter, ook het vertrouwensbeginsel (of nog ‘materiële rechtszekerheid’) biedt rechtszekerheid door het vertrouwen te honoreren dat is gewekt door bepaalde bestuurshandelingen op basis waarvan de burger heeft gehandeld. Er kunnen bijzondere omstandigheden zijn waarbij de strikte toepassing van de wet dermate in strijd kan komen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat de strikte toepassing van de wet achterwege moet blijven.<sup>197</sup> *Contra legem* situaties

---

190 Het legaliteitsbeginsel vereist dat bestuursorganen zich aan de wet houden; het beginsel houdt o.m. in dat de burger geen verplichtingen kunnen worden opgelegd zonder duidelijke en toereikende wettelijke grondslag en het bestuur zijn bevoegdheden moet uitoefenen overeenkomstig de geldende wettelijke bepalingen en rechtsbeginselen. MICHIELS 2009c, 11.

191 Dit wordt aangeduid als het ‘doorbreken van de wetsgebondenheid van het bestuur’. VAN KREVELD 2009, 62.

192 Aldus ook DAMEN 2009a, 425.

193 Bv. CRvB 9 april 1987, AB 1987, 457, noot JHS. Over de *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel in het belastingrecht: GEPPAART 1984, 477-479.

194 De *contra legem* toepassing wordt in de literatuur ook ‘derogerende’ werking genoemd. DERKSEN 1993, 389-395.

195 NICOLAI 1994, 179.

196 VAN WIJK e.a. 2008, 39.

197 Bv. HR 12 april 1978, NJ 1979, 533, noot SCHELTEMA en CRvB 11 september 1980, AB 1981, 233.

veronderstellen dus een afweging van twee beginselen die ieder op hun eigen manier de rechtszekerheid voor de rechtsonderhorigen bevorderen. Als het vertrouwensbeginsel primeert, impliceert dit niet dat de wet onverbindend wordt verklaard of buiten werking wordt gesteld; een wet wordt enkel in een concreet geval niet toegepast omdat dit niet verenigbaar is met het vertrouwensbeginsel.<sup>198</sup>

De Nederlandse hoogste rechters hebben niet allen dezelfde mening over de mogelijke *contra legem* werking van het vertrouwensbeginsel. Hieronder wordt een beeld geschetst van de rechtspraak van de verschillende bestuursrechters en hun houding tegenover de toepassing van het vertrouwensbeginsel in strijd met de wet.

#### *De Hoge Raad als belastingrechter*

Sinds de doorbraakarresten van 1978 aanvaardt de belastingrechter *contra legem* toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in bijzondere gevallen.<sup>199</sup> Bij een botsing tussen een wettelijke plicht en de plicht die voortvloeit uit een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur bestaat er geen algemene ‘voorrangsregel’ maar moet telkens aan de hand van de gegeven omstandigheden *in concreto* worden bepaald welke rechtsplicht het moet halen.

In de doorbraakarresten is in het bijzonder gesteld dat het beginsel dat de wet moet worden toegepast, moest worden afgewogen tegen één of meer in aanmerking komende beginselen van behoorlijk bestuur en dat ‘(...) onder omstandigheden strikte toepassing van de wet (...) in die mate in strijd [kan] komen met een of meer beginselen van behoorlijk bestuur dat die toepassing achterwege dient te blijven.’<sup>200</sup> *In casu* werd de verplichting tot honorering van het door het fiscale bestuur opgewekte gerechtvaardigde vertrouwen geacht zwaarder te wegen dan het beginsel dat de wet moet worden toegepast.

198 De regel dat de wetten onschendbaar zijn, verzet er zich immers tegen dat de rechter de wetsbepaling geheel onverbindend kan verklaren. Op grond van artikel 120 GW oordeelt de rechter niet over de grondwettigheid van wetten zodat de wetten in formele zin niet aan de abbb getoetst kunnen worden met uitzondering van verdragsbeginselen. Cf. HR 14 april 1989, *AB* 1989, 207. GORISSEN 2008, 30.

199 HR 12 april 1978, *NJ* 1979, 533, noot SCHELTEMA. In de drie zaken waarop de Doorbraakarresten betrekking hadden, had de belastingsinspecteur geen toepassing gegeven aan de goedkeurende resoluties - resoluties gericht op afwijking in gunstige zin van de belastingwet - maar de wet onverkort toegepast. De Hoge Raad achtte de belastinginspecteurs aan het vertrouwen gewekt door die resolutie gebonden ook al beschikten zij niet over beleidsvrijheid. De arresten betroffen een dubbele doorbraak: voorheen kon de toepassing van de abbb enkel als er beleidsvrijheid was en er werd erkend dat de wetsgebondenheid door een abbb kon worden doorbroken.

200 HR 12 april 1978, *NJ* 1979, nr. 533, noot SCHELTEMA.



*De Centrale Raad van Beroep*

De CRvB erkende reeds sinds 1975 dat het vertrouwensbeginsel in bepaalde gevallen *contra legem* kon worden toegepast.<sup>201</sup> Op grond van bijzondere omstandigheden kan de strike toepassing van de wet zodanig in strijd zijn met het ongeschreven recht dat de wet niet behoort te worden toegepast.<sup>202</sup> De CRvB hanteert dit standpunt nog steeds.<sup>203</sup>

Aanvankelijk stelde de CRvB<sup>204</sup> als voorwaarde dat er sprake moest zijn van beleidsvrijheid.<sup>205</sup> Het bestuur moest binnen de toegekende beleidsvrijheid blijven opdat een beroep op het vertrouwensbeginsel *contra legem* kon slagen. Dit is merkwaardig daar in geval van een discretionaire bevoegdheid in feite geen sprake is van een *contra legem* toepassing. SCHELTENS verduidelijkt: ‘Het criterium van de beleidsvrijheid is door de CRvB blijkbaar als bruikbaar criterium beschouwd. Blijft de administratie binnen de genoemde grenzen dan heeft zij daarmee bevoegd en dus rechtmatig gehandeld zodat dan een daarvan afwijkende handelswijze jegens de belanghebbende moet worden beschouwd als een onrechtmatige handeling waartegen op grond van de abbb kan worden opgekomen. (...) Is [de administratie] echter buiten de grenzen van de beleidsvrijheid getreden dan heeft zij *contra-legem* gehandeld, wat niet geoorloofd is en door de rechter niet kan worden erkend.’<sup>206</sup>

Later werd de eis van beleidsvrijheid verlaten voor de *contra legem* toepassing.

In een uitspraak van 11 september 1980<sup>207</sup> werd de formulering herhaald uit 1975 en werd ook dieper ingegaan op de bijzondere omstandigheden.<sup>208</sup> Het vertrouwens-

---

201 CRvB 18 februari 1975, *AB* 1975, 243. Zie bv. ook CRvB 27 juni 1990, *AB* 1991, 55, noot de L.; CRvB 17 januari 1995, *AB* 1995, 577, noot RH en CRvB 9 mei 2001, *AB* 2001, 228, noot HBr. Zie ook DAMEN e.a. 2009, 420.

202 Zie tevens bv. CRvB 6 december 1989, *AB* 1990, 372, noot WASD; CRvB 14 november 1990, *AB* 1991, 75, noot WASD en CRvB 9 mei 2001, *AB* 2001, 228, noot HBr.

203 Bv. CRvB 3 oktober 2001, *AB* 2001, 377, noot FP; CRvB 14 mei 2008, *LJN* BD3529 en CRvB 27 augustus 2008, *LJN* BF0927.

204 De Hoge Raad had dit al eerder gedaan. Zie HR 14 oktober 1970, *BNB* 1971, 3.

205 Net als de HR tot aan de doorbraakarresten.

206 SCHELTENS 1978, 719.

207 CRvB 11 september 1980, *AB* 1981, 233, noot VdN.

208 Uit een inlichtingenbrief had de belanghebbende afgeleid dat zijn dienstjaren in Indonesië dubbel zouden tellen voor zijn pensioenopbouw. ‘Al met al vermeent de Raad dat de verwachtingen die [deze] brief (...) bij gedaagde heeft gewekt en in redelijkheid ook mocht en wel moest wekken, niet zodanig ten achter liggen bij de verwachtingen die een formele beslissing pleegt op te roepen, dat het niet honoreren van die verwachtingen op grond daarvan te rechtvaardigen zou zijn. De Raad neemt voorts in aanmerking dat tussen de brief (...) en het van de inhoud daarvan gedeeltelijk terugkomen een aanzienlijke tijd is verstreken (...). Tenslotte acht de Raad het niet onaannemelijk dat gedaagde (...) het voor pensioen (...) dubbel tellen van zijn diensttijd in Indonesië (...) [destijds] een rol van betekenis heeft laten spelen.’

beginsel kan eisen dat bij een ‘ondubbelzinnige en ongeclausuleerde toezegging’ in een voor de betrokkene gunstige zin van de wet wordt afgeweken.<sup>209</sup> Ook kan vertrouwen worden gewekt op grond van onjuiste inlichtingen<sup>210</sup> of gebrek aan informatie<sup>211</sup> die het bestuursorgaan tot *contra legem* handelen verplichten. In al die gevallen is vaak van belang dat er gedisponeerd is (zie 6.4.4).<sup>212</sup>

#### *Het College van het Beroep voor het bedrijfsleven*

Het College van het Beroep voor het bedrijfsleven is opvallend terughoudender<sup>213</sup> in het honoreren van verwachtingen *contra legem* dan de CRvB.<sup>214</sup> Het CBB komt geregeld tot de vaststelling dat het vertrouwensbeginsel geen voorrang heeft op het legaliteitsbeginsel<sup>215</sup> en dat het vertrouwensbeginsel (en gelijkheidsbeginsel) niet tot *contra legem* handelen kunnen verplichten.<sup>216</sup> Nochtans acht het CBB het wel degelijk mogelijk dat geschreven recht in een concreet geval moet wijken voor de naleving van verplichtingen die uit ongeschreven recht voortvloeien<sup>217</sup> Het CBB erkent dus wel de mogelijkheid van een *contra legem* werking die wordt gekoppeld aan het dispositievereiste.<sup>218</sup>

#### *De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*

De rechtspraak van de Afdeling is eerder grillig. Aanvankelijk wees zij de *contra legem* toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur resoluut af als de beschikking op een dwingende wettelijke bepaling was gebaseerd.<sup>219</sup> In latere rechtspraak werd een *contra legem* toepassing soms wel aanvaard zonder dat een duidelijke lijn in de rechtspraak kon worden vastgesteld.<sup>220</sup> Een *contra legem* werking (afhankelijk van de omstandigheden van het geval)

209 CRvB 2 december 2004, *LJN* AR6905.

210 CRvB 11 september 1980, *AB* 1981, 233, noot VdN en CRvB 17 januari 1995, *AB* 1995, 577, noot RH.

211 CRvB 14 november 1990, *AB* 1991, 75, noot WASD; CRvB 24 april 1996, *AB* 1997, 95, noot FP en CRvB 31 oktober 2001, *AB* 2001, 264, noot FP.

212 Aldus ook VAN WIJK e.a. 2008, 361.

213 Bv. Vz. CBB 24 januari 1985, *AB* 1985, 531, noot JHvK.

214 VAN WIJK e.a. 2008, 363.

215 Bv. CBB 8 juni 1999, *AB* 1999, 394; CBB 26 januari 2000, *AB* 2000, 372, noot JHvdV en CBB 1 augustus 2001, *AB* 2001, 301, noot JHvdV.

216 Vz. CBB 24 januari 1985, *AB* 1985, 531, noot JHvK en CBB 20 augustus 1985, *AB* 1987, 25, noot JHvK.

217 Bv. CBB 8 december 1988, *AB* 1989, 192, noot VAN KREVELD.

218 *Idem*. Zie ook CBB 27 juni 2008, *AB* 2008, 282, noot ORTLEP.

219 Bv. ARrvS 28 maart 1977, *AB* 1977, 304, noot VAN DER VEEN en ARrvS 11 november 1977, *AB* 1978, 246. Zie ook SCHELTENS 1978, 723 en VAN BUUREN 1979, 151.

220 Bv. ABRvS 13 augustus 1996, *AB* 1996, 427, noot PJS: daar de betrokkene reeds sinds 1978 zonder geneeskundig onderzoek een parkeerkaart was toegekend, moest aan het vertrouwensbeginsel een groter gewicht worden gegeven dan aan de strikte toepassing van de wettelijke bepaling die zich tegen toekenning verzette.

werd bijvoorbeeld geaccepteerd met betrekking tot subsidiebeschikkingen<sup>221</sup> en ontvankelijkheidsverklaringen van te laat ingestelde beroepen.<sup>222</sup> In andere uitspraken werd dan weer vastgehouden aan het oorspronkelijke standpunt dat het beginsel van behoorlijk bestuur ‘niet zover strekt dat daaraan aanspraak zou kunnen worden ontleend op verkrijging van een vergunning welke niet anders dan in strijd met de wet zou kunnen worden verleend.’<sup>223</sup>

De huidige algemene lijn van de Afdeling is dat een dwingend voorschrift niet op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – in het bijzonder het vertrouwensbeginsel – buiten toepassing kan worden gelaten.<sup>224</sup>

De Afdeling stelde bijvoorbeeld in een uitspraak van 2004 dat toezeggingen die in strijd met wettelijke bepalingen waren gedaan, geen beroep op het vertrouwensbeginsel konden rechtvaardigen.<sup>225</sup> Meer algemeen stelt de Afdeling dat het vertrouwensbeginsel er nooit toe kan leiden dat een besluit in strijd met de wet wordt genomen.<sup>226</sup> De enkele gevallen waarin in het verleden een afwijking van een dwingende wetbepaling door toepassing van een abbb wel aanvaard werd, betreffen zaken waarin noch belangen van derden werden geschonden noch het algemene belang werd geschaad.<sup>227</sup> Doorgaans echter wijst de Afdeling de *contra legem* toepassing ook af in subsidierelaties.<sup>228</sup>

De meeste (bestuurs)rechters aanvaarden dus de mogelijke *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel, zij het niet allemaal in dezelfde gradatie. De Afdeling erkent doorgaans het vertrouwensbeginsel *contra legem* niet. Ook het CBB is terughoudend in het aanvaarden van tegenwettelijke besluiten. De CRvB en de belastingrechter die oordelen over een individuele financiële relatie tussen burger en bestuursorgaan, erkennen de ‘corrigerende werking’ van het vertrouwensbeginsel *contra legem*.

Een bestuursorgaan dat geconfronteerd wordt met een situatie waarin de uit een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur voortvloeiende rechtsplicht botst

---

221 Bv. ARRvS 14 augustus 1987, AB 1988, 498, noot SIMON.

222 Cf. ARRvS 11 juni 1985, AB 1985, 558, noot JRSt en ARRvS 10 januari 1991, AB 1992, 69, noot ICvV.

223 Bv. ARRvS 5 januari 1987, AB 1987, 494, noot PvB en ABRvS 6 februari 2002, Br. 2002, 83, noot WEERKAMP.

224 Bv. ABRvS 15 september 2000, AB 2001, 154, noot LD en ABRvS 9 februari 2005, LJV AS5468.

225 ABRvS 11 februari 2004, LJV AO3412.

226 ABRvS 26 oktober 2005, LJV AU4988.

227 Bv. ABRvS 13 augustus 1996, AB 1996, 427, noot PJS en ABRvS 22 maart 2001, AB 2001, 195, noot dG. Zie ook ABRvS 25 juni 2003, LJV AH8649: waarin de Afdeling van mening was dat in gevallen waarin belangen van derden een rol spelen, het vertrouwensbeginsel slechts een beperkte betekenis toekwam. VAN WIJK e.a. 2008, 365.

228 ABRvS 8 juni 1999, AB 1999, 343 en ABRvS 18 januari 2006, AB 2006, 186, noot VERHEIJ. *Contra* ABRvS 2 juni 1993, AB 1994, 13, noot BRENNINKMEIJER: *contra legem* toepassing in zuivere subsidierelatie.

met de rechtsplicht die in een wettelijk voorschrift is neergelegd, mag slechts in uitzonderlijke gevallen afzien van de toepassing van de wet. Uit de rechtspraak kunnen bepaalde voorwaarden worden afgeleid voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel *contra legem*: (a) het belang van derden of het algemene belang mag niet geschaad worden;<sup>229</sup> (b) het vertrouwen moet hebben geleid tot onomkeerbare handelingen van de betrokkene waardoor die in een nadelige positie terecht gekomen is. In geval van een financiële relatie moet de schade voldoende vastgesteld kunnen worden (dispositievereiste, zie 6.4.4).<sup>230</sup> Desalniettemin hangt het steeds af van de concrete omstandigheden van het geval of het door de overheid gewekte vertrouwen zal prevaleren op de toepassing van de wet. Daarenboven kan de schending van de gewekte verwachtingen uitdrukkelijk door de wetgever zijn beoogd.<sup>231</sup>

#### 6.4.4 Dispositie

Disponeren betekent dat iemand op grond van het gewekte vertrouwen heeft gehandeld of iets heeft nagelaten terwijl hij dat zonder het vertrouwen niet zou hebben gedaan. Als het bestuur dan niet overeenkomstig de gewekte verwachtingen handelt, lijdt hij schade.<sup>232</sup>

De vraag of het dispositievereiste een essentiële noodzakelijke voorwaarde is voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel kan op grond van de rechtspraak niet eenduidig worden beantwoord. Soms wordt expliciet de eis gesteld dat moet zijn gedisponeerd voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel,<sup>233</sup> soms is het geen noodzakelijke voorwaarde maar een belangrijk element<sup>234</sup> en wordt het beroep toegewezen mede omdat er gedisponeerd is<sup>235</sup> en soms wordt die eis zelfs helemaal niet genoemd en is het dus niet van belang of er al dan niet is gedisponeerd door de betrokkene.<sup>236</sup>

229 Termijnoverschrijdingen waar derden geen last van hebben of een financiële relatie tussen burger en overheid.

230 VAN WIJK e.a. 2008, 372-373.

231 Vgl. Harmonisatiewet-arrest (HR 14 april 1989, *AB* 1989, 207, noot FHvdB): de schending van het gewekte vertrouwen was door de wetgever uitdrukkelijk meegewogen. Zie ook DAMEN e.a. 2009a, 425-426.

232 Bv. ARRVs 19 augustus 1983, *AB* 1984, 115, noot VAN WIJMEN. VAN WIJK e.a. 2008, 331.

233 HR 17 november 1995, *NJ* 1997, 185, noot MS; ARRVs 27 november 1981, *AB* 1982, 139; ABRvS 12 december 2001, *AB* 2002, 323, noot MARSEILLE; ABRvS 26 februari 2003, *AB* 2003, 265, noot VAN DER GRINTEN: beroep op het vertrouwensbeginsel kan niet slagen omdat niet voldaan is aan het dispositievereiste. Zie bv. ook CRvB 18 december 1997, *AB* 1998, 124, noot HBr; Vz. CBB 30 januari 2003, *LJN* AF4868 en CBB 12 september 2003, *AB* 2004, 25, noot JHvdV.

234 Zie VERHEIJ in zijn noot onder ABRvS 1 juni 2005, *AB* 2005, 311: honorering van gerechtvaardigd vertrouwen is op zichzelf al een rechtens te beschermen belang.

235 Bv. ABRvS 26 februari 2003, *AB* 2003, 265.

236 Bv. ABRvS 15 augustus 2007, *LJN* BB1759.

Herhaald kan worden dat het dispositievereiste des te belangrijker wordt geacht als zou moeten worden geconcludeerd tot een toepassing *contra legem* van het vertrouwensbeginsel.

Zo stelt het CBB in een uitspraak van 12 september 2003 dat hoewel de Minister van Economische Zaken het vertrouwen heeft gewekt dat de subsidieaanvraag zou worden beoordeeld aan de hand van een voor de aanvrager gunstige EINP-regeling 2001, dit ‘an sich’ een onvoldoende grond oplevert voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Het College betreft in zijn oordeel dat de betrokkenen niet kunnen aantonen iets te hebben gedaan of nagelaten op basis van de mededelingen namens de minister waardoor zij in een nadeligere positie zijn terechtgekomen dan indien die mededelingen niet zouden zijn gedaan. ‘Nu niet is voldaan aan het dispositievereiste, kan het beroep van appellanten op het vertrouwensbeginsel *contra legem* in het voorliggende geval, gegeven ook de hier aan de orde zijnde belangen (...), niet slagen.’<sup>237</sup>

Er is bijvoorbeeld sprake van dispositie als bepaalde investeringen zijn gedaan zoals de indienstneming van een nieuwe werknemer op grond van de belofte dat een subsidie zou worden verhoogd. Een onderneming wil zich ergens vestigen op grond van de verzekering van het bestuur dat de nodige vergunningen zouden worden bekomen. Als dit nadien een fabeltje blijkt te zijn is uiteraard van belang of de onderneming de grond reeds heeft gekocht, personeel in dienst heeft genomen of daarentegen slechts enkele verkennende gesprekken heeft gevoerd. Alleen in het eerste geval is gedisponeerd op grond van het gewekte vertrouwen met name zijn er investeringen gedaan die anders achterwege zouden zijn gelaten.<sup>238</sup>

Een weduwe die twee en een half jaar door een vergissing van het bestuur te veel aan pensioen had gekregen hoefde het geld – niettegenstaande zij zelf onzorgvuldig was geweest door zich niet te informeren – niet terug te betalen.<sup>239</sup> Het bestuur had immers controles moeten doen en zou zo de vergissing kunnen hebben achterhaald. In de afweging woog ook door dat de weduwe haar uitgavenpatroon inmiddels geheel aan het verhoogde inkomen had aangepast en bijgevolg alle geld was besteed. Voor de toekomst mocht wel het juiste, lagere pensioenbedrag worden uitgekeerd.

In de literatuur bestaat ook geen eensgezindheid over de rol van het dispositievereiste. Sommige rechtsgeleerden zien het als een belangrijk element<sup>240</sup> bij de beoordeling inzake de toepassing van het vertrouwensbeginsel en in het bijzonder

---

237 CBB 12 september 2003, *AB* 2004, 25, noot JHvdV.

238 VAN WIJK e.a. 2008, 331.

239 CRvB 31 mei 1972, *AB* 1973, 138.

240 ADDINK 1999, 148; VAN WIJK e.a. 2008, 331-332. Aldus ook DE STERKE die stelt dat schade op zichzelf geen vereiste is maar wel de positie van de burger - die een beroep doet op het vertrouwensbeginsel - versterkt: DE STERKE 1989, 266. Zie ook GORISSEN 2008, 53 en SCHLOSSELS 2004, 273.

bij de belangenafweging,<sup>241</sup> anderen beschouwen het als een absolute voorwaarde. Zo stelt KONIJNENBELT (weliswaar in 1975): ‘dat het vertrouwensbeginsel pas werkt indien en voor zover de betrokkene op grond van het gewekte vertrouwen handelingen heeft verricht die hij anders zou hebben nagelaten en die niet licht ongedaan kunnen worden gemaakt of indien en voor zover hij ten gevolge van het vertrouwen anderszins in een andere toestand is geraakt.’<sup>242</sup> NICOLAI vindt die opvatting te verregaand en poneert volgend uitgangspunt: ‘(...) dat hoe groter het nadeel voor de burger is bij het schenden van het vertrouwen, des te meer aanleiding er zal zijn om de burger te beschermen en des te zwaarder de aan het algemeen belang te ontfangen overwegingen zullen moeten zijn om de aanspraak op bescherming van het vertrouwen niet te honoreren.’<sup>243</sup> De meeste rechtsgeleerden kunnen zich in de stelling van NICOLAI vinden en zijn dus van oordeel dat het disponeren een belangrijke bijdrage kan leveren tot een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.<sup>244</sup> Het feit dat er echter niet op basis van dat vertrouwen is gehandeld, impliceert niet automatisch dat een beroep op het vertrouwensbeginsel uitgesloten is. Wel zal een beroep op het vertrouwensbeginsel eerder succesvol zijn als schade wordt geleden bij het niet honoreren van het vertrouwen dan wanneer sprake is van een teleurstelling van de burger zonder dat hij in een ongunstigere positie terecht is gekomen.<sup>245</sup> Heeft de betrokkene gedisponeerd dan is zijn belang bij honorering van het vertrouwen dus sterker.<sup>246</sup> Er kan in herinnering worden gebracht dat het dispositievereiste doorgaans een voorwaarde is voor de toepassing *contra legem* van het vertrouwensbeginsel. In de regel geldt dus het dispositievereiste behoudens bijzondere gevallen.<sup>247</sup>

241 VRANKEN e.a. 1997, 81-82: het dispositievereiste komt pas aan de orde als de belangen van diegene die zich op het vertrouwen beroept, moeten worden afgewogen tegen de belangen van derden of het algemene belang (incl. het belang dat de wet moet worden nagekomen). Zolang echter binnen de grenzen van de wet wordt gebleven, het bestuur bevoegd was de handeling te stellen en geen belangen van derden in het geding zijn, ziet hij geen noodzaak voor het stellen van het dispositievereiste als voorwaarde voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Zie ook BOK 2004, 100-101, 103.

242 KONIJNENBELT 1975, 104.

243 NICOLAI 1990, 366.

244 MICHIELS 2009c, 125: ‘Als het lijden van schade al geen absolute voorwaarde is voor positieve toepassing van het vertrouwensbeginsel, speelt het in de rechtspraak in elk geval een zeer grote rol.’

245 Bv. CBB 18 december 2003, *LJN* 101782: geen succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel want er is niet voldaan aan het dispositievereiste. DAMEN 2009, 287-305 en VAN WIJK e.a. 2008, 331.

246 Bv. HR 17 november 1995, *NJ* 1997, nr. 185, noot MS; HR 14 juni 2000, *LJN* AA6205; CRvB 18 december 1997, *AB* 1998, nr. 124, noot HBr; ABRvS 26 februari 2003, *AB* 2003, nr. 265, noot VAN DER GRINTEN; ABRvS 1 juni 2005, *AB* 2005, nr. 311, noot NV en CBB 9 mei 2006, *JB* 2006, nr. 203.

247 Bv. HR 18 april 1984, *AB* 1984, nr. 500, noot FHvdB (toezegging).

#### 6.4.5 Afweging van belangen

Bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel speelt de afweging van belangen een voorname rol. Het bestuursorgaan staat voor een concrete afweging tussen het belang van de betrokkene in honorering van het vertrouwen enerzijds en het algemene belang of het belang van derden anderzijds. Zelfs al is aan de hiervoor vermelde toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel voldaan – namelijk een duidelijke en in een bepaalde rechtsvorm gegoten verwachting gewekt door een bevoegd bestuursorgaan – dan nog is niet gezegd dat de verwachting zal worden gehonoreerd. Het uitgangspunt is immers dat vertrouwen ‘zo enigszins mogelijk’ moet worden gehonoreerd. Het is op de eerste plaats aan het bestuursorgaan zelf om vast te stellen of er goede gronden ontleend aan het algemene belang of belangen van derden zijn om een besluit te nemen dat indruist tegen de verwachtingen die een burger heeft mogen koesteren. Hoe groter het nadeel voor een burger is bij schending van het vertrouwen, des te meer er aanleiding bestaat om die burger te beschermen en des te zwaarder moeten de aan het algemene belang of belangen van derden te ontlelen overwegingen zijn om de aanspraak op bescherming van diens vertrouwen niet te honoreren.<sup>248</sup>

##### 6.4.5.1 Algemeen belang

Het bestuursorgaan dat van het gewekte vertrouwen wenst af te wijken moet een voldoende zwaarwegende rechtvaardigingsgrond kunnen aanwijzen die zich tegen de honorering van het vertrouwen verzet. De (vaak) aan het algemene belang ontleende rechtvaardigingsgronden – die hierboven reeds werden uiteengezet (zie 6.4.3.1) – zijn van verschillend gewicht. Gewijzigde inzichten en van het beleid afwijkende handelingen zullen niet snel voor rekening van de burger komen. Bij nieuwe feitelijke ontwikkelingen is de balans tussen het algemene belang en het betrokken individuele belang al anders in vergelijking met de hiervoor vermelde situaties. Is sprake van ernstige en onvoorzienbare schade dan is de kans op honorering van vertrouwen groter.<sup>249</sup>

##### 6.4.5.2 Derdebelangen

Niet alleen in het algemene belang maar ook in de belangen van derden kunnen zwaarwegende rechtvaardigingsgronden gelegen zijn die zich tegen de honorering van het gewekte vertrouwen verzetten.<sup>250</sup> Honorering van het bij de rechtsonderhorige gewekte vertrouwen kan immers de belangen van derden schaden. Daarom moeten de belangen van de burger die zich op het vertrouwen beroept ten opzichte van de belangen van de betrokken derden worden afgewogen; bijvoorbeeld wanneer aan verschillende personen tegenstrijdige toezeggingen

---

248 NICOLAI 1990, 366.

249 DAMEN e.a. 2009, 407-410.

250 ABRvS 22 maart 2001, AB 2001, 195, r.o. 2.4.1.: ‘reeds in het belang van deze derde naar het oordeel van de Afdeling een zwaarwegende rechtvaardigingsgrond gelegen is voor beschaming van het gewekte vertrouwen.’



zijn gedaan namelijk aan de betrokkene werd een vergunning beloofd terwijl een andere derde er belang bij had dat die vergunning niet zou worden afgeleverd. Beiden kunnen zich dan op een gewekt vertrouwen beroepen. Wordt de beslissing genomen conform de toezegging aan de één dan impliceert dit automatisch de schending van de gerechtvaardigde verwachtingen van de ander.<sup>251</sup> Zo kunnen derden ook om de handhaving van een illegale toestand hebben verzocht terwijl aan de overtreder van een wettelijk voorschrift was toegezegd dat niet handhavend zou worden opgetreden.<sup>252</sup> De belangenafweging leidt er geregeld toe dat het vertrouwen niet wordt gehonoreerd. Als de betrokkene reeds gedisponeerd heeft – wat zijn belang meer gewicht geeft – kan er desgevallend schadevergoeding worden toegekend.<sup>253</sup>

Het is onmogelijk om op abstracte wijze een rangorde vast te stellen van rechtens erkende belangen. Er kan wel op voorhand (wettelijk) worden voorgescreven dat bepaalde belangen van groot gewicht zijn en sowieso zwaar moeten doorwegen in de belangenafweging<sup>254</sup> maar dit belet niet dat er steeds een belangenafweging *in concreto* moet gebeuren.

#### 6.4.6 Tussenconclusie

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel in grote lijnen kunnen worden uitgetekend. Ten eerste rijst de vraag welke handeling of gedraging vertrouwen heeft gewekt. Diverse handelingen kunnen vertrouwen wekken en naargelang de gradatie van het wekken van vertrouwen kan een schaal worden opgezet. Echter, de toepassing van het vertrouwensbeginsel *in concreto* hangt steeds af van de omstandigheden zodat die schaal relatief is. In beginsel moet de bevoegde overheid (bestuursorgaan, ambtenaar) vertrouwen wekken. Soms moet echter vertrouwen worden gehonoreerd door een bestuursorgaan dat is gewekt op grond van de schijn van bevoegdheid. Drie gevallen kunnen worden onderscheiden: schijn gewekt door een lid van een meerhoofdig college, door een ambtenaar zonder mandaat of in overschrijding van zijn mandaat en door een derde (ander bestuursorgaan of vreemd aan het bestuur). Zelfs al is er een vertrouwen gewekt door een handeling uitgaande van het bevoegde bestuursorgaan, dan heeft dit niet steeds tot gevolg dat vertrouwen moet worden gehonoreerd want er zijn diverse contra-indicaties die zich daar tegen kunnen verzetten. Hoewel de regel is dat vertrouwen niet kan worden gehonoreerd in strijd met uitdrukkelijke wettelijke bepalingen, beslissen de bestuursrechters soms dat het vertrouwen in de gegeven

251 Bv. ABRvS 25 juni 2003, *LJN* AH8649.

252 ABRvS 22 maart 2001, *AB* 2001, 195, noot dG. Zie ook ABRvS 25 juni 2003, *LJN* AH8649: het college van B&W wekte het vertrouwen dat vrijstelling en bouwvergunning zouden worden verleend. De Afdeling merkte op dat wegens de betrokkenheid van belangen van derden het vertrouwensbeginsel slechts een beperkte rol kon spelen.

253 DAMEN e.a. 2009a, 411.

254 DAMEN e.a. 2009a, 410.

omstandigheden *contra legem* moet worden gehonoreerd. Het dispositievereiste speelt een belangrijke rol en alle betrokken belangen moeten *in concreto* worden afgewogen in eerste instantie door het bestuursorgaan en in tweede instantie door de rechter.

## **6.5 Gevolgen schending vertrouwensbeginsel**

### **6.5.1 Vernietiging of schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad**

De bestuursrechter kan een bestuursbesluit dat het vertrouwensbeginsel schendt, vernietigen en dat brengt de vernietiging van de rechtsgevolgen van het besluit of het vernietigde gedeelte mee (artikel 8:72, eerste lid en tweede lid Awb). Vervolgens kan de bestuursrechter de zaak terugwijzen naar het bestuur met het oog op het nemen van een nieuw besluit (artikel 8:72, lid 4, a, Awb). De bestuursrechter kan evenwel ook de zaak zelf finaal beslechten door te vernietigen en mogelijk te bepalen dat bepaalde rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte van het besluit in stand blijven (artikel 8:72, lid 3 Awb).<sup>255</sup> De bestuursrechter kan de zaak tot slot ook finaal afhandelen door zelf in de ‘zaak te voorzien’ namelijk door te bepalen dat zijn uitspraak in de plaats komt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte ervan (artikel 8:72, lid 4, c, Awb).

Heeft de rechtbank het besluit vernietigd wegens onrechtmatigheid ten gevolge van schending van het vertrouwensbeginsel, dan kan desgevallend schadevergoeding worden gevraagd. Schadevergoeding voor onrechtmatige daad is geregeld in artikel 6:162 BW en artikel 8:73 Awb. De onrechtmatige handeling moet aan de overheid kunnen worden toegerekend en moet schade hebben veroorzaakt.<sup>256</sup> Schadevergoeding kan via verschillende wegen worden bekomen. Ten eerste kan vergoeding worden gevraagd tijdens de beroepsprocedure tegen een vermeend onrechtmatig besluit bij de bestuursrechter op grond van artikel 8:73 Awb. Ten tweede kan een zelfstandig schadebesluit<sup>257</sup> worden gevraagd bij het bestuursorgaan wiens bestuursbesluit in een voorafgaande procedure bij de bestuursrechter is vernietigd. Ten slotte kan ook een vordering bij de burgerlijke rechter worden ingesteld.<sup>258</sup> In dit werk wordt niet op elk van die procedures in detail ingegaan. Voor dit proefschrift volstaat te weten dat de burgerlijke rechter voorrang geeft aan de bestuursrechtelijke procedure in de zin dat het oordeel van de bestuursrechter over het ‘onderliggend’ besluit bindende kracht heeft (gezag van gewijsde) en dat een ‘onderliggend’ bestuursbesluit dat niet wordt aangevochten binnen de bezwaar- of beroepstermijn voor rechtmatig wordt gehouden

---

255 Dit gebeurt doorgaans enkel als het besluit materiëel correct is en bij een schending van het vertrouwensbeginsel zal dit snel het geval zijn.

256 DAMEN e.a. 2009a, 522.

257 Een zelfstandig schadebesluit houdt in dat een rechtsonderhorige het bestuursorgaan die de schade heeft veroorzaakt om vergoeding verzoekt. DAMEN e.a. 2009a, 197.

258 DAMEN e.a. 2009a, 523.

(formele rechtskracht).<sup>259</sup> Vernietigt de bestuursrechter het bestuursbesluit, dan is de burgerlijke rechter gehouden aan het oordeel van de bestuursrechter in de vernietigingsbeslissing met betrekking tot de onrechtmatigheid.<sup>260</sup> De burgerlijke rechter heeft in dat geval echter niet de plicht om schadevergoeding toe te wijzen. Er gelden immers diverse voorwaarden voor de toewijzing van schadevergoeding, namelijk het relativiteitsvereiste,<sup>261</sup> het vereiste van causaliteit,<sup>262</sup> de aanwezigheid van schade en het schuldvereiste.<sup>263</sup> De rechtsonderhorige kan ook medeschuld hebben aan de onrechtmatige bestuurshandeling.<sup>264</sup> De voormelde voorwaarden worden ook door de bestuursrechter in een procedure conform artikel 8:73 Awb toegepast of in het geval dat hij oordeelt over een zelfstandig schadebesluit.

De bovenvermelde principes inzake de formele rechtskracht moeten echter worden genuanceerd ten gevolge van de zaak *Staat v. Bolsius*.<sup>265</sup> De zaak *Kuijpers v. Valkenswaard*<sup>266</sup> vormt dan weer een nuance op de zaak *Bolsius*.

In de zaak *Staat v. Bolsius* waren door het bestuur verkeerde inlichtingen verschaft met betrekking tot een verhuiskostenvergoeding. De directeur van het arbeidsbureau X had Bolsius onjuist geïnformeerd dat als hij zou verhuizen naar plaats Y hij recht zou hebben op de voormelde vergoeding. De directeur van het arbeidsbureau Y weigerde de betrokkene echter de vergoeding toe te kennen omdat niet was voldaan aan de wettelijk vastgelegde criteria. Bolsius die naderhand beseftte dat het weigeringsbesluit wettig was, stelde geen vernietigingsberoep in maar vorderde van de staat een vergoeding voor de geleden schade op grond van onrechtmatige daad. De Hoge Raad stelde dat wanneer een bestuursoverheid een besluit neemt in strijd met eerder gegeven (onjuiste) inlichtingen de belanghebbende twee wegen kan betreden. Ten eerste kon hij de geldigheid van het bestuursbesluit aanvechten bij de bestuursrechter en daarbij beroep doen op het vertrouwensbeginsel. De bestuursrechter zal een belangenafweging doorvoeren en nagaan of het besluit moet worden vernietigd wegens gewekte verwachtingen op grond van de informatie dat een afwijkend besluit zou worden genomen. Ten tweede kon hij een vordering instellen bij de burgerlijke rechter ter vergoeding van de geleden schade veroorzaakt door de foutieve informatie. Stelt de betrokkene geen beroep in bij de bestuursrechter dan zal de burgerlijke rechter uitgaan van de formele rechtskracht van het besluit. De

259 DAMEN e.a. 2009b, 350 en 357.

260 DAMEN 2009b, 368.

261 Artikel 6:163 BW: de geschonden norm moet er mede toe strekken het belang dat wordt geschaad te beschermen.

262 Artikel 6:98 BW. Er is een causaal verband tussen de onrechtmatige bestuurshandeling en de schade vereist.

263 Het schuldvereiste speelt nauwelijks nog een rol; schuld wordt verondersteld. Het uitvaardigen van een besluit dat nadien door de bestuursrechter wordt vernietigd, is op zichzelf een fout.

264 DAMEN 2009a, 535-555.

265 HR 2 februari 1990, *NJ* 1993, 635, noot SCHELTEMA.

266 HR 9 september 2005, *AB* 2006, 286, noot VAN OMMEREN.

burgerlijke rechter kan het verschaffen van de informatie beoordelen als feitelijke overheidshandeling waarbij het bestuursbesluit zelf niet meer ter discussie staat maar wel of de overheid de schade moet vergoeden die is geleden ten gevolge van de foutieve inlichtingen op zich.<sup>267</sup>

De zaak *Kuijpers v. Valkenswaard* nuanceerde de zaak *Bolsius* in die zin dat de burgerlijke rechter geen inhoudelijk oordeel meer zal uitspreken over inlichtingen die ten opzichte van een appellabel bestuursbesluit<sup>268</sup> een onzelfstandig karakter hebben. Dit is het geval wanneer het besluit conform de inlichtingen is. In die situatie geldt de formele rechtskracht van het besluit ook voor de inlichtingen. Is een beroep ingesteld, dan volgt de burgerlijke rechter het oordeel van de bestuursrechter. Als geen beroep is ingesteld, wordt het besluit geacht formele rechtskracht te hebben en worden de inlichtingen voor rechtmatig gehouden. Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat de *Bolsius*-rechtspraak alleen relevant is voor inlichtingen die een zelfstandig karakter hebben; dit zijn inlichtingen die afwijken van het finale besluit.<sup>269</sup>

Er valt nog op te merken dat de burgerlijke rechter bevoegd is toezeggingen of inlichtingen te beoordelen die betrekking hebben op bestuurshandelingen die geen besluiten zijn in de zin van de Awb (en bijgevolg niet appellabel bij de bestuursrechter).<sup>270</sup>

Het Nederlandse vertrouwensbeginsel is niet erkend als zelfstandige grondslag voor schadevergoeding voor rechtmatig overheidshandelen (terwijl bijvoorbeeld het beginsel van de gelijkheid voor de publieke lasten of het ‘égalitébeginsel’ dat wel is).<sup>271</sup> In de rechtspraak is schending van vertrouwen wel al een aantal keren onder het ‘égalitébeginsel’ geplaatst<sup>272</sup> zoals bij rechtmatige beleidswijziging van het bestuursorgaan,<sup>273</sup> de intrekking van een beschikking,<sup>274</sup> enz. TJEPKEMA pleit ervoor het vertrouwensbeginsel als zelfstandige grondslag voor nadeelcompensatie te beschouwen omdat het ‘égalitébeginsel’ niet geschikt is bescherming te bieden voor gewekte verwachtingen. Immers, vertrouwenwekkende handelingen kunnen

---

267 In dezelfde zin: *Staat v. Van Bentem* (HR 7 oktober 1994, *AB* 1996, 125, noot ROOZENDAAL). Zie ook *DAMEN e.a.* 2009b, 355; *MICHIELS* 2004, 474-475 en *VAN WIJK e.a.* 2008, 721.

268 Dit betekent dat daartegen beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter.

269 Zie noot *VAN OMMEREN* onder HR 9 september 2005, *AB* 2006, 286.

270 Zie voormelde *Vitesse*-zaak (HR 25 juni 2010, *AB* 2010, 334).

271 Zie hierover TJEPKEMA 2010, 1066 p.

272 Dit beginsel - afkomstig uit het Franse recht - impliceert dat de lasten ten gevolge van bestuurshandelen in het algemene belang niet ten laste van de individuele burger komen maar door de gemeenschap worden gedragen. Zie TJEPKEMA 2010, 2.

273 *Bv. Hof Den Haag* 29 maart 2007, *LJN* BA3417 en *Rb. Amelo* 7 november 2007, *LJN* BC2411. Zie TJEPKEMA 2010, 577-578.

274 *Bv. ABRvS* 1 februari 2000, *AB* 2000, 111, noot SCHREUDER-VLASBLOM.

bezwaarlijk worden beschouwd als bestuurshandelingen die noodzakelijk zijn om het algemene belang te dienen.<sup>275</sup>

#### 6.5.2 *Tussenconclusie*

Geconcludeerd kan worden dat (tot nu toe) het vertrouwensbeginsel een grondslag kan zijn voor een uitspraak tot vernietiging van een onrechtmatig bestuursbesluit en mogelijk voor de toekenning van een schadevergoeding op grond van die onrechtmatigheid. Tevens kan een feitelijke handeling die verwachtingen schendt aanleiding geven tot vergoeding van de geleden schade los van het onderliggende bestuursbesluit voor zover die handeling een zelfstandig karakter heeft.

### 6.6 *Nationale benadering van equivalente situaties waarin naar Europees recht het vertrouwensbeginsel wordt toegepast*

#### 6.6.1 *Werking in de tijd van bestuursregelgeving*<sup>276</sup>

De hierna uiteengezette regels hebben betrekking op algemeen verbindende voorschriften uitgevaardigd door de materiële wetgever (niet zijnde formele wetten). Aanwijzing Regelgeving 19<sup>277</sup> verstaat onder een algemeen verbindend voorschrift, vastgesteld vanwege het Rijk, een naar buiten werkende algemene regel, vastgesteld bij of krachtens een wet, dan wel, in bijzondere gevallen bij of krachtens een zelfstandige algemene maatregel van bestuur. Algemeen verbindende voorschriften kunnen dus worden vastgesteld bij wet, algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling, verordening van een decentrale overheid of regeling van een zelfstandig bestuursorgaan.<sup>278</sup>

Dit proefschrift concentreert zich op de algemeen verbindende voorschriften afkomstig van de centrale bestuursinstanties zoals daar zijn onder meer de algemene maatregelen van bestuur (amvb),<sup>279</sup> de ministeriële verordeningen<sup>280</sup> en verordeningen van zelfstandige bestuursorganen.<sup>281</sup> Er kan in herinnering worden

275 TJEPKEMA 2010, 578-579.

276 De hierna uiteengezette principes gelden zowel voor de hogere als de lagere regelgeving. Dit onderzoek concentreert zich echter enkel op regelgeving die uitgaat van het bestuur.

277 Zie Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992 die de aanwijzingen regelgeving bevat.

278 Aanwijzing regelgeving 20.

279 Dit zijn besluiten van de regering. Ze worden bij koninklijk besluit vastgesteld (artikel 89 GW). In de titel komt doorgaans het woord besluit voor, bijvoorbeeld vreemdelingenbesluit. Amvb's vinden in de regel hun grondslag in een wet in formele zin.

280 De minister kan maar een algemeen verbindend voorschrift vaststellen als hem daartoe de bevoegdheid is gegeven in een formele wet of een algemene maatregel van bestuur.

281 Soms kunnen ook zelfstandige bestuursorganen verordeningen maken voor zover daarin details van andere vanwege de formele wetgever, de regering of de minister vastgestelde voorschriften nader worden uitgewerkt. De bevoegdheid tot het uitvaardigen van algemeen verbindende voorschriften komt volgens de Grondwet toe aan organen van gemeenten, provincies en waterschappen (artikel 132 en 133 GW) en aan openbare lichamen als bedoeld in artikel 134 van de GW. Die verordende bevoegdheid is uitgewerkt in

gebracht dat formele wetten buiten de reikwijdte van de Awb vallen omdat de wetgever geen bestuursorgaan is (artikel 1:1, tweede lid, onder a, Awb).

Hierna komen de hoofdregels inzake de werking in de tijd van bestuursregelgeving aan bod.

#### 6.6.1.1 Onmiddellijke werking

Een bestuursregel (lagere regelgeving) heeft in beginsel onmiddellijke werking. Dit impliceert dat een nieuwe regeling niet alleen van toepassing is op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt maar ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, in het bijzonder op bestaande rechtsposities en verhoudingen.<sup>282</sup> Wordt beoogd daarvan af te wijken – door te kiezen voor terugwerking, eerbiedigende of uitgestelde werking – omdat onmiddellijke werking niet opportuun wordt geacht, dan moet dit uitdrukkelijk worden geformuleerd in de regel zelf. Echter, soms bestaan algemene bepalingen van overgangsrecht en hoeven afwijkingen niet altijd te worden geformuleerd in de betrokken regeling.<sup>283</sup> Diegene die de regeling opstelt, beoordeelt in hoeverre een afwijking noodzakelijk is. Hij moet zich in het bijzonder de maatschappelijke gevolgen van een regeling voorstellen en rekening houden met ‘het vertrouwensbeginsel, de redelijkheid en billijkheid, de rechtszekerheid en het verrassingseffect’.<sup>284</sup> Daarenboven heeft een rechtsonderhorige in beginsel geen recht op behoud van regelgeving.<sup>285</sup>

#### 6.6.1.2 Retroactieve werking

Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich tegen de terugwerkende kracht van belastende regelingen.<sup>286</sup> Onder retroactiviteit wordt verstaan het intreden van de rechtsgevolgen van een rechtsregel vanaf een tijdstip voorafgaand aan de inwerkingtreding van die regel. Behoudens ‘uitzonderlijke gevallen’ kan aan de belastende regelingen geen terugwerkende kracht worden toegekend

---

de respectieve formele wetten - Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet en Wet op de bedrijfsorganisatie - alsook in bijzondere wetten die een openbaar lichaam instellen.

282 Aanwijzing regelgeving 166, 1. De datum van inwerkingtreding van wetten, algemene maatregelen van bestuur en besluiten tot inwerkingtreding van deze regelingen wordt in het Staatsblad opgenomen. Andere besluiten zoals beschikkingen tot bekendmaking van de integrale tekst van een regeling horen slechts bij uitzondering in het Staatsblad thuis. Zie aanwijzing regelgeving 173 en toelichting bij aanwijzing regelgeving 186.

283 Aanwijzing regelgeving 166, 2. In de toelichting wordt erop gewezen dat in de rechtspraak wel al eens een impliciete afwijking van de hoofdregel van onmiddellijke werking wordt aanvaard, maar dat het niet wenselijk wordt geacht bij het opmaken van een nieuwe regelgeving daarvan uit te gaan.

284 Zie toelichting bij aanwijzing regelgeving 166.

285 Bv. CRvB 24 december 2009, *LJN* BK8779: de betrokken gemeenteambtenaar mag er in het algemeen niet op vertrouwen dat de regelgeving zoals die gold ten tijde van zijn indiensttreding bij de gemeente onverminderd van kracht zou blijven gedurende zijn aanstelling bij die gemeente. Er was ook niet afgesproken dat de regeling ondanks de wijzigingen onverkort zou worden toegepast.

286 VAN WIJK e.a. 2008, 322.

wegens aantasting van de rechtszekerheid van de burger.<sup>287</sup> De retroactiviteit van strafbepalingen is in elk geval absoluut verboden:<sup>288</sup> er geldt zowel een grondwettelijk (artikel 16 GW), een verdragsrechtelijk (artikel 7 EVRM en artikel 15 BUPO) als een wettelijk verbod (artikel 1 Wetboek van Strafrecht).<sup>289</sup> In overige materies kan een regeling terugwerken als daarvoor een bijzondere reden bestaat. In de toelichting bij de aanwijzing regelgeving 167 worden redenen gegeven om aan een regeling terugwerkende kracht toe te kennen. Ten eerste kan het noodzakelijk zijn dat een nieuwe regeling plots moet gelden om te voorkomen dat burgers maatregelen nemen waardoor de regeling haar beoogde effect mist of zelfs een tegenovergesteld effect heeft. Ten tweede kan een regeling achterstand hebben opgelopen ten opzichte van in de praktijk noodzakelijk gebleken evoluties die achteraf moeten worden gelegaliseerd. De legalisering moet dan wel binnen een zo kort mogelijke tijd gebeuren zodat de periode waarover de regeling terugwerkt, beperkt blijft. Een rechtsregel mag niet verder terugwerken dan noodzakelijk rekening houdend met onder meer overwegingen van rechtszekerheid, vertrouwen en het verrassingseffect.<sup>290</sup>

De aanwijzingen regelgeving met betrekking tot terugwerkende kracht (167 en 168) gaan terug op de rechtspraak.

Op 31 oktober 1935<sup>291</sup> deed de CRvB een belangrijke uitspraak in dit verband. De CRvB stelde in die zaak dat het (ongeschreven) rechtszekerheidsbeginsel zich verzette tegen bestuurswetgeving die een salarisverlaging met terugwerkende kracht doorvoerde. Ingrijpen in hetgeen rechtmatig was verworven, was op grond van de eis van rechtszekerheid verboden. In het bijzonder mocht het bestuur bij het nemen van een besluit tot vaststelling van een regeling die burgers benadeelde, die benadeling niet laten terugwerken op een manier waardoor burgers worden aangetast in hetgeen rechtmatig door hen was verworven.<sup>292</sup>

De CRvB stond de terugwerkende kracht van regelingen ten nadele van de betrokkenen niet toe<sup>293</sup> tenzij de formele wetgever dat zelf expliciet had voorzien.<sup>294</sup> De rechtspraak van de Hoge Raad ten aanzien van belastende (lagere) wettelijke maatregelen (zoals invoering van belastingen of het verlagen van subsidies) was genuanceerder hoewel het beginsel van non-retroactiviteit de regel bleef. Zo achtte

287 Aanwijzing regelgeving 167, 3. Zie bv. ABRvS 8 december 1994, *JB* 1995, 65 en CRvB 13 maart 1996, *JB* 1996, 108.

288 Aanwijzing regelgeving 167.

289 Zie ook aanwijzing regelgeving 167, derde lid bepaalt dat aan belastende regelingen behoudens in uitzonderlijke omstandigheden geen terugwerkende kracht toegekend wordt.

290 Toelichting aanwijzing regelgeving 166 en 167.

291 CRvB 31 oktober 1935, *ARB* 1936, 168.

292 Zie bv. ook HR 7 maart 1979, *AB* 1979, 218; CRvB 11 december 1980, *AB* 1981, 200, noot VdN en CRvB 20 oktober 1983, *AB* 1984, 100, noot vE.

293 CRvB 31 oktober 1935, *ARB* 1936, 168 en CRvB 20 oktober 1983, *AB* 1984, 100, noot vE.

294 CRvB 11 december 1980, *AB* 1981, 200, noot VdN.



de Hoge Raad terugwerkende kracht van een plaatselijke verordening met betrekking tot een onroerendgoedbelasting toelaatbaar omdat de invoering van de nieuwe tarieven ‘in zodanige mate voorzienbaar was, dat van inbreuk op de eisen van de rechtszekerheid niet kan worden gesproken’.<sup>295</sup> Belastende of bezwarende regels die geen strafbepalingen waren, konden dus onder strikte voorwaarden terugwerkende kracht hebben als de verslechtering van de rechtspositie voor de burgers voorzienbaar was en zij zich daarop konden instellen door de nodige maatregelen te nemen.<sup>296</sup>

De volgende bijzondere omstandigheden kunnen een uitzondering op het verbod van retroactieve werking van algemeen verbindende voorschriften verantwoorden:<sup>297</sup>

- (a) wanneer het voorzienbaar was dat een regel retroactief zou worden ingevoerd. De voorzienbaarheid kan bijvoorbeeld blijken uit de historiek van de invoering van de nieuwe regelgeving of tevens uit de feiten.<sup>298</sup> Het kan ook duidelijk zijn voor ieder individu dat de nieuwe regelgeving dient om fouten recht te zetten in de oude regelgeving;
- (b) wanneer het algemene belang dat wordt gediend door de retroactieve werking opweegt tegen de belangen van individuen, bijvoorbeeld opdat de effectiviteit van nieuwe regelgeving niet zou worden ondergraven, moet worden vermeden dat de invoering ervan op voorhand wordt aangekondigd zodat plotseling massaal gebruik zou worden gemaakt van de oude regelgeving.

#### 6.6.1.3 Eerbiedigende of uitgestelde werking

Een andere uitzondering op de regel van de onmiddellijke toepassing is de eerbiedigende of de uitgestelde werking. In het bijzonder kan een nieuwe regeling een daarvoor geldende regeling blijvend – eerbiedigende werking – of voor een bepaalde periode – uitgestelde werking – van toepassing laten op nader aangeduide feiten of verhoudingen.<sup>299</sup> Wordt uitgestelde of eerbiedigende werking verleend, dan moet duidelijk uit de regeling blijken welke rechtsgevolgen worden beoogd. In de toelichting bij aanwijzing regelgeving 169 wordt aangegeven wanneer eerbiedigende of uitgestelde werking wenselijk kan zijn. Hier komt het vertrouwensbeginsel tot uiting. In het bijzonder wordt gesteld dat een zodanige werking aan een rechtsregel kan worden gegeven wanneer het aan de nieuwe regeling voorafgaand rechtsregime heeft geleid tot het ontstaan van verwachtingen ten aanzien van het voortduren van situaties dan wel het al dan niet intreden van aan bepaalde handelingen verbonden rechtsgevolgen of andere effecten, aan welke verwachtingen de nieuwe regeling afbreuk zal doen. Of en in welke mate de verwachtingen moeten worden gehonoreerd, hangt af van de vraag of de overwegingen die hebben geleid tot het tot stand brengen van de nieuwe

---

295 HR 7 maart 1979, *AB* 1979, 218, noot JRSt.

296 *Idem.*

297 TEN BERGE & WIDDERSHOVEN 1998, 432-434.

298 ARRvS 4 december 1990, *t B/S* 1990, 150, noot VERMEULEN.

299 Aanwijzing regelgeving 169.

regeling daartoe de ruimte laten, van het ‘realiteitsgehalte’ van de verwachtingen en de daarbij betrokken belangen.<sup>300</sup> Dit is dus een duidelijke toepassing van het vertrouwensbeginsel waarbij het algemene belang dat met de nieuwe rechtsregel wordt beschermd, wordt afgewogen ten opzichte van de verwachtingen die de rechtszoekende heeft.

Het uitgangspunt is dat aan algemeen verbindende voorschriften geen verwachtingen kunnen worden ontleend dat die voor de toekomst nooit zullen worden gewijzigd.<sup>301</sup> In beginsel heeft een bestuursorgaan het recht de regels in het licht van veranderde inzichten te wijzigen. Als de regels worden gewijzigd ten nadele van de burgers moeten die tijdig en behoorlijk worden bekendgemaakt en aan de betrokken burgers moet eventueel een redelijke termijn worden gegeven om zich op de nieuwe regelgeving in te stellen.<sup>302</sup>

Aanwijzing regelgeving 165 bepaalt dat bij elke nieuwe regeling of wijziging van een regeling moet worden overwogen of er overgangsbepalingen noodzakelijk zijn. Bij een wijziging van de bestuursregelgeving moet het bestuur – die de rechtszekerheid moet bevorderen – immers acht slaan op de gevestigde belangen. Een plotseling ingevoerde drastische ingreep in de vrijheden van de burgers die niet valt onder het ‘normale risico’ zal slechts in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel zijn als de invoering gepaard gaat met een overgangsregeling die bijvoorbeeld kan bestaan in een redelijke compensatie.<sup>303</sup>

Zo is het onrechtmatigheidsoordeel van de Hoge Raad in het Varkensmestersarrest<sup>304</sup> gesteund op het uitblijven van een schadevergoedingsregeling – bij wijze van overgangsregeling – voor ondernemingen die geconfronteerd werden met een abrupte wijziging van de regels. De Hoge Raad overwoog: ‘Niet kan worden gezegd dat dit plotseling opgelegd, drastisch verbod als in de onderhavige regeling vervat, behoort tot de normale bedrijfsrisico’s die voor rekening van de ondernemer behoren te blijven.’ Is een toekomstige regeling voorzienbaar, dan is geen beroep op het vertrouwensbeginsel mogelijk.<sup>305</sup> Er wordt een normale oplettendheid van de betrokkene verwacht, toegespitst op de betrokken persoon (bijvoorbeeld een ambtenaar).<sup>306</sup>

De CRvB heeft in 1991<sup>307</sup> een belangrijke uitspraak gedaan met betrekking tot de bescherming van de burger tegen de nadelige aantasting van zijn rechtspositie voor de toekomst.

300 Toelichting aanwijzing regelgeving 169.

301 Bv. CBB 25 februari 2005, *AB* 2005, 149.

302 Bv. ARRsS 5 november 1979, *AB* 1981, 88 en Vz. ARRsS 27 mei 1992, *AB* 1992, 580, noot RF.

303 NICOLAI 2009, 45.

304 HR 18 januari 1991, *AB* 1991, 242, noot VAN DER BURG.

305 Vz. ARRsS 18 maart 1988, *AB* 1989, 215, noot SIMON.

306 Bv. ARRsS 9 juli 1980, *AB* 1981, 2.

307 CRvB 14 november 1991, *TAR* 1991, 239.

De uitspraak van 1991 had betrekking op de afschaffing bij Koninklijk Besluit van de zogenaamde Querido-toelageregeling. Die regeling betrof een toeslag op het salaris van wetenschappelijk personeel in dienst van medische faculteiten. De CRvB stond voor de vraag of de afschaffing en de daarbij vastgestelde afbouwregeling niet dermate in strijd was met de ‘algemene rechtsbeginselen en de beginselen van behoorlijk bestuur’, dat ‘het desbetreffende algemeen verbindend voorschrift’ geen ‘voldoende deugdelijke grondslag voor het *in concreto* genomen besluit (...) kan bieden en biedt.’ Dit laatste slaat op het individuele bezoldigingsbesluit. Het betrof immers geen tijdelijke regeling of een regeling ingegeven door tijdelijke omstandigheden. Op grond van gewijzigde inzichten werd een beleidswijziging ingevoerd waarbij de extra toelage in de toekomst niet langer zou blijven gehandhaafd. Het is vaste bestuursrechtspraak dat het bestuur tot zo’n beleidswijziging kan overgaan. Van belang voor de CRvB was dat de Querido-regeling gedurende meer dan vijftientig jaren is toegepast zodat de voorziene toelage een wezenlijk bestanddeel uitmaakte van de totale bezoldiging. Opmerkelijk is dat de CRvB zijn rechtspraak met betrekking tot het rechtszekerheidsbeginsel – dat zich verzet tegen wettelijke regelingen die leiden tot het met terugwerkende kracht aantasten van een rechtspositie<sup>308</sup> – doortrekt naar de wijziging van bestuursregelgeving zonder terugwerkende kracht. Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich tegen het wijzigen van de bestuurswetgeving zonder een rechtens aanvaardbare afbouwregeling. De CRvB stelt dat *in casu* aan de situatie ‘inherent is dat de begunstigden zich er in de loop der tijd naar levens- en uitgavenpatroon op hebben ingesteld dat de desbetreffende toelage een blijvend deel van hun totale bezoldiging vormen, vereist dat met grote zorgvuldigheid en met respect voor de rechtszekerheid van betrokkenen, voortvloeiende uit het bestaan en voortbestaan van de toelageregeling, de afweging tussen de belangen van de betrokkenen enerzijds en de belangen gemoeid met de beëindiging van die regeling anderzijds wordt gemaakt. Naar het oordeel van de Raad voldoet de met het oog hierop in het koninklijk besluit opgenomen afbouwregeling in geen enkel opzicht aan deze eis.’ De overgangstermijn van twee jaar werd tekort geacht omdat er te weinig gewicht was toegekend aan de belangen van de begunstigden. Een opheffing van een reglement kan dus in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel als de betrokken regeling niet kenbaar als een tijdelijke regeling was uitgevaardigd en er onvoldoende rekening is gehouden met de belangen van de begunstigden.<sup>309</sup>

### 6.6.2 Intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen

#### 6.6.2.1 Algemeen

De beginselen van vertrouwen en rechtszekerheid spelen een rol in het kader van de problematiek van de intrekking en de opheffing van beschikkingen. Intrekking impliceert dat het bestuursbesluit met retroactieve kracht wordt ongedaan gemaakt

---

308 CRvB 31 oktober 1935, *ARB* 1936, 168.

309 Aldus ook NICOLAI 2009, 46.

tot op het moment van zijn inwerkingtreding. Dit wordt ook wel ‘terugnemen’ genoemd.<sup>310</sup> De rechtsgevolgen van het besluit vervallen met terugwerkende kracht (*ex tunc*) en het besluit wordt geacht nooit te hebben bestaan. De redenen voor intrekking zijn divers zoals de intrekking van een vergunning wegens overtreding van de vergunningvoorschriften; de intrekking van een vergunning of uitkering die gesteund is op onjuiste of onvolledige informatie van de aanvrager, de intrekking van een besluit dat gesteund is op een vergissing van het bestuur, enz. Een *opheffing* van een bestuursbesluit impliceert een beëindiging *ex nunc* – en dus niet retroactief – die ingaat op het moment van de opheffing of op een later tijdstip.<sup>311</sup> Zo kan een besluit worden opgeheven wegens veranderde omstandigheden of gewijzigde beleidsinzichten.

Er is geen algemene regeling betreffende de intrekking en opheffing van individuele bestuursbesluiten in de Awb vervat. Motieven voor het ontbreken van algemene regels met betrekking tot de intrekking zouden kunnen zijn dat er grote verschillen tussen de soorten beschikkingen die kunnen worden ingetrokken, bestaan en die beschikkingen tevens kunnen worden ingetrokken om verscheidene redenen (bijvoorbeeld subsidies, vergunningen, concessies, enz.).<sup>312</sup> Daarenboven is het aan de intrekking ten grondslag liggend vertrouwensbeginsel zelf ook nog niet gecodificeerd behoudens met betrekking tot subsidies. Er is een titel 4.2 van de Awb – de zogenaamde ‘subsidietitel’ – die een regeling inzake de intrekking en wijziging van subsidies bevat. De Awb maakt een onderscheid tussen de intrekking of de wijziging ten nadele van de subsidieontvanger van een beschikking tot verlening van een subsidie enerzijds en de vaststelling van een subsidie anderzijds. Dit komt hierna aan bod. Daarnaast is er in artikel 4:20f Awb bepaald dat een ‘positieve fictieve beschikking’ – die van rechtswege is gegeven wegens het niet tijdig nemen van een beslissing – kan worden ingetrokken (of gewijzigd)<sup>313</sup> binnen zes weken na bekendmaking van die beschikking voor zover dit noodzakelijk is om ernstige gevolgen voor het algemene belang te voorkomen. De paragraaf 4.1.3.3 in de Awb met betrekking tot de positieve fictieve beschikking is enkel van toepassing als een wettelijk voorschrift dit uitdrukkelijk bepaalt (art. 4:20a Awb). Het is een facultatieve regeling maar ze is in ieder geval toepasselijk verklaard op bepaalde vergunningen die onder de Dienstenrichtlijn<sup>314</sup> vallen daar de regeling in het bijzonder is ingevoerd ter implementatie van de Europese regelgeving be-

310 VAN WIJK e.a. 2008, 396. Zie ook DEN OUDEN 2010, 689-715.

311 Opheffing komt voornamelijk voor bij besluiten die een voortdurende relatie tussen het bestuur en de rechtsonderhorige veronderstellen en die voor onbepaalde tijd worden verleend (bv. milieuvergunning voor een bedrijf). Een opheffing van een besluit voor een eenmalige handeling die reeds heeft plaatsgevonden is immers niet goed denkbaar (bv. bouwvergunning woning die reeds is gebouwd). DAMEN e.a. 2009a, 441.

312 Aldus ook DEN OUDEN 2010, 690.

313 In die zin dat aan de beschikking vooralsnog voorschriften worden verbonden.

314 Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, *Pb. L* 27 december 2006, afl. 376, 36-68.

treffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet).<sup>315</sup> Volgens de memorie van toelichting kan een fictieve beschikking slechts in uitzonderlijke omstandigheden ingetrokken of gewijzigd worden om ernstige gevolgen voor het algemene belang te voorkomen.<sup>316</sup> Onder het ‘niet tijdig’ op een aanvraag tot het nemen van een beschikking beslissen (art. 4:20b Awb), moet worden begrepen dat niet overeenkomstig het bepaalde in paragraaf 4.1.3.1 Awb betreffende de beslistermijn (binnen bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn of binnen redelijke termijn: acht weken na ontvangst van de aanvraag) is besloten. Als de voormelde regeling toepasselijk is, zal er doorgaans een wettelijk voorgeschreven termijn gelden.<sup>317</sup>

De bevoegdheid tot intrekken van een genomen besluit door een bestuursorgaan ligt veelal besloten in de wet.<sup>318</sup> Het uitgangspunt is dat op grond van het legaliteitsbeginsel ook de intrekking zijn grondslag moet vinden in de wet daar de intrekking een nieuw besluit oplevert. De bevoegdheid tot intrekking is niet altijd neergelegd in de wet, maar in de rechtspraak wordt aanvaard dat ook in dat geval het bestuursorgaan het genomen besluit kan intrekken (behoudens bij de intrekking van een gebonden beschikking waarvoor een expliciete wettelijke grondslag is vereist).<sup>319</sup> De rechtspraak gaat er in het bijzonder van uit dat in de bevoegdheid tot het weigeren van een besluit de bevoegdheid besloten ligt het besluit in te trekken.<sup>320</sup> Dit wordt de zogenaamde ‘geïmpliceerde’ of ‘afgeleide’ bevoegdheid genoemd.<sup>321</sup> Daaraan zijn twee voorwaarden verbonden: ten eerste mag de bevoegdheid om het besluit te weigeren niet volstrekt gebonden zijn en voor zover er specifieke criteria voor weigering bestaan, zijn die ook bepalend voor de intrekking;<sup>322</sup> ten tweede mag de intrekking niet indruisen tegen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.<sup>323</sup> Een ‘geïmpliceerde’ intrekkingsbevoegdheid kan echter niet worden aangenomen als in de wet uitdrukkelijk intrekkingsgronden zijn opgenomen. Als die gronden in een concreet geval niet van toepassing zijn, kan geen ‘geïmpliceerde intrekkingsbevoegdheid’ worden gesteund op andere dan de in

---

315 Zie Kamerstukken II 2007-2008, 31579, nr. 3, p. 128.

316 Zie Kamerstukken II 2007-2008, 31579, nr. 3, p. 134. De regeling heeft niets te maken met de in bijzondere regelingen vervatte intrekkings- of wijzigingsgronden waarbij vergunningen kunnen worden ingetrokken wanneer niet aan de vooropgestelde voorwaarden is voldaan.

317 Kamerstukken II 2007-2008, 31579, nr. 3, p. 129.

318 Bv. art. 43 Natuurbeschermingswet.

319 MICHIELS 2009c, 59.

320 Bv. CRvB 21 april 1999, *AB* 1999, 319 en CBB 9 mei 2006, *JB* 2006, 203. Zie ook CBB 29 september 2009, *AB* 2009, 395, noot SEWANDONO: de bevoegdheid kan worden afgeleid uit de bevoegdheid van het bestuursorgaan - toegekend op grond van een wettelijk voorschrift - tot het uitvoeren van een begunstigende beschikking.

321 DEN OUDEN 2010, 697.

322 CBB 23 oktober 2003, *AB* 2003, 469, noot JHvdV en CBB 20 oktober 2008, *AB* 2008, 368, noot ORTLEP.

323 ABRvS 12 december 2001, *AB* 2002, 323, noot MARSEILLE.

wet vermelde gronden (met uitzondering van intrekking wegens valse gegevensverstrekking door de geadresseerde van de beschikking; intrekking is in dat geval steeds mogelijk<sup>324</sup>).<sup>325</sup>

Daar de intrekking van subsidies uitdrukkelijk is gecodificeerd en het vertrouwensbeginsel in die subsidiebepalingen is opgenomen, wordt eerst hierop dieper ingegaan. Nadien wordt nagegaan in hoeverre die wettelijk vastgelegde regels inzake intrekking en wijziging van subsidiebeschikkingen ook kunnen gelden voor andere besluiten dan subsidies.

#### 6.6.2.2 Subsidies

##### *Omschrijving*

Een subsidie is volgens artikel 4:21, eerste lid Awb ‘de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.’ Een subsidie wordt verstrekt bij beschikking. De subsidietitel 4.2 sluit aan bij de regeling van de beschikking in titel 4.1 Awb die dus ook op de subsidiebeschikkingen van toepassing is. De belangrijkste subsidiebeschikkingen zijn de subsidieverlening en de subsidievaststelling. Tevens zijn de bepalingen van de Awb die betrekking hebben op besluiten, op de subsidiebeschikkingen van toepassing zoals de definitiebepalingen uit hoofdstuk 1 en afdeling 3.2 waarin regels zijn opgenomen inzake de zorgvuldigheid en de belangenafweging.

Bij het verstrekken van een subsidie moeten verschillende stappen worden gezet.<sup>326</sup> Ten eerste is er de aanvraag tot subsidiëring van de belanghebbende (artikel 4.2.1 Awb). Gaat het bestuur in op die aanvraag dan volgt er een subsidieverlening (afdeling 4.2.3 Awb). In het besluit tot subsidieverlening wordt de aanspraak op subsidie gevestigd in die zin dat de begunstigde de subsidie zal ontvangen als aan volgende criteria is voldaan: ten eerste moet de activiteit waarvoor de subsidie is gevraagd, zijn verricht (artikel 4:30 Awb) en ten tweede moet de begunstigde de verplichtingen verbonden aan de subsidieverlening hebben nageleefd (afdeling 4.2.4 Awb). Op het moment van de subsidieverlening is het subsidiebedrag nog niet definitief vastgesteld. Als de te subsidiëren activiteiten zijn voltooid, zal de subsidieontvanger aan het bestuursorgaan vragen de subsidie vast te stellen; dan volgt de subsidievaststelling door het bestuursorgaan (afdeling 4.2.5 Awb). In de beschikking tot vaststelling wordt het definitieve bedrag van de subsidie bepaald. Er wordt nagegaan of de gesubsidieerde activiteit is verricht en de verplichtingen zijn nagekomen. Na de vaststelling volgt de uitbetaling van het subsidiebedrag onder verrekening van de eventueel betaalde voorschotten (afdeling 4.2.7 Awb).

324 MICHIELS 2009c, 59.

325 ABRvS 30 december 1999, AB 2000, 47, noot MSV en ABRvS 28 juli 2009, AB 2009, 8, noot ORTLEP. DEN OUDEN 2010, 697.

326 Aldus ook DAMEN e.a. 2009a, 445-446.

Zowel in de fase van de subsidieverlening als in de fase van de subsidievestiging kan het bestuursorgaan beslissen tot intrekking of wijziging. Afdeling 4.2.6 Awb regelt de intrekking en de wijziging ten nadele van de gesubsidieerde van de verleende of vastgestelde subsidies en de beëindiging voor de toekomst van meerjarige subsidies. De artikelen 4:48 en 4:50 Awb regelen de intrekking of de wijziging ten nadele van de ontvanger van de subsidieverlening. Artikel 4:48 Awb regelt in het bijzonder de intrekking te wijten aan de subsidieontvanger terwijl artikel 4:50 Awb de intrekking regelt om redenen die aan de zijde van de overheid liggen. Op de voormelde bepalingen wordt hieronder dieper ingegaan.

#### *Intrekking of wijziging van de subsidieverlening*

Artikel 4:48 Awb geeft een opsomming van de gronden op basis waarvan kan worden besloten tot intrekking of wijziging van de subsidieverlening over te gaan: (a) de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, hebben niet of niet volledig plaatsgevonden; (b) de gesubsidieerde heeft niet voldaan aan de verplichtingen die aan de subsidieverlening waren verbonden;<sup>327</sup> (c) de subsidieontvanger heeft onjuiste of onvolledige gegevens verschaft en als de juiste of volledige gegevens zouden zijn verstrekt dan zou dit tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening hebben geleid; (d) de subsidieverlening onjuist was en de ontvanger moest dit hebben geweten en (e) als met toepassing van artikel 4:34, vijfde lid Awb een beroep wordt gedaan op een begrotingsvoorbehoud en de subsidiering dus niet past binnen de begroting op voorwaarde dat dit voorbehoud in de subsidieregeling of in de subsidieverlening is gesteld.<sup>328</sup> In de vier eerste gevallen (a tot d) kan de burger een verwijt worden gemaakt.<sup>329</sup>

De overheid kan in bovenstaande gevallen de subsidieverlening intrekken of wijzigen zonder daartoe verplicht te zijn. Het gaat om een discretionaire bevoegdheid waarbij het bestuursorgaan de belangen afweegt. De intrekking werkt terug tot op het moment waarop de subsidie is verleend. Dit betekent dat de reeds betaalde voorschotten integraal moeten worden terugbetaald. Beschouwt het bestuursorgaan de integrale terugbetaling onevenredig, dan kan op grond van artikel 4:48, lid 2 Awb het bestuursorgaan een andere wijze van terugbetalen toestaan (zoals het terugbetalen van gedeeltes van de subsidiebedragen in termijnen). Op te merken valt nog dat de vier gronden (a tot d) van artikel 4:48, eerste lid Awb op identieke wijze zijn opgenomen in artikel 4:46 Awb inzake het vaststellen van de subsidie op een lager bedrag. In de regel zal artikel 4:46 Awb worden toegepast omdat veelal pas op het ogenblik van de vaststelling blijkt dat er redenen bestaan voor intrekking.<sup>330</sup>

---

327 Bv. ABRvS 10 maart 2004, AB 2004, 314, noot WdO.

328 DAMEN e.a. 2009a, 461.

329 DAMEN e.a. 2009a, 460-461.

330 DAMEN e.a. 2009a, 461.



Artikel 4:50 Awb vermeldt de intrekking van de subsidieverlening omwille van beleidsredenen of andere redenen die bij het bestuursorgaan liggen. Artikel 4:50 is feitelijk een codificatie van het vertrouwensbeginsel. Dergelijke intrekking impliceert een inbreuk op de gerechtvaardigde verwachtingen van de begunstigde zodat die intrekking slechts geoorloofd is, wanneer aan strenge eisen is voldaan. De intrekking kan slechts geschieden voor zover (a) de subsidieverlening onjuist is; (b) veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen een (onveranderde) voortzetting van de subsidieverlening verzetten of (c) in andere gevallen die bij wet zijn geregeld. Er moet in ieder geval een redelijke overgangstermijn in acht worden genomen (artikel 4:50, eerste lid Awb). De lengte van die termijn hangt af van de aard van de subsidie en de gesubsidieerde activiteiten. Tevens moet de schade worden vergoed in geval van een intrekking wegens onjuistheid van de subsidieverlening of in geval van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten. De te vergoeden schade betreft de schade die is geleden doordat de subsidieontvanger in het vooruitzicht van het verkrijgen van de subsidie anders heeft gehandeld dan hij zou hebben gedaan zonder dit vooruitzicht. Dit is de zogenaamde dispositieschade (artikel 4:50, tweede lid Awb). De onderliggende gedachte is dat van een bestuursorgaan niet kan worden verlangd een onjuiste subsidieverlening voort te zetten – ook al kan de gesubsidieerde niets worden verweten – terwijl de burger moet worden beschermd door een overgangstermijn en schadevergoeding.<sup>331</sup>

Onder gewijzigde inzichten of veranderde omstandigheden die zich in overwegende mate tegen de (ongewijzigde) voortzetting van de subsidie verzetten (artikel 4:50, b, Awb), moet volgens de toelichting – die daarbij verwijst naar bestaande rechtspraak – worden verstaan: hetzij onvoorziene omstandigheden die een zwaarwegende reden opleveren, hetzij een beleidswijziging waarvoor een zwaarwegende reden is aan te voeren.<sup>332</sup> Met de derde intrekkingsgrond (artikel 4:50, c, Awb) namelijk intrekking in andere bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen wordt bijvoorbeeld bedoeld de situatie waarbij niet meer voldaan is aan de in de wettelijke regeling gestelde eisen om gesubsidieerd te kunnen worden.<sup>333</sup> Een belangrijke opmerking bij dit artikel is dat het alleen een grondslag voor intrekking kan vormen als de betrokken bestuursoverheid over beleidsvrijheid beschikt. Als op grond van het wettelijk voorschrift waarop de subsidie is gegrond of een ander wettelijk voorschrift, de subsidie moet worden voortgezet, dan kan de bestuursoverheid zich niet van de intrekkingsgrond van artikel 4:50 Awb bedienen.<sup>334</sup>

331 Zie bv. ook. ARRvS 23 oktober 1979, *AB* 1979, 198, noot vdV. DAMEN e.a. 2009a, 462.

332 Kamerstukken II, 1993-1994, 23 700, 3, p. 78.

333 DAMEN e.a. 2009a, 462.

334 DAMEN e.a. 2009a, 462.

*Intrekking of wijziging van de subsidievaststelling*

Artikel 4:49 Awb slaat op de intrekking of wijziging nadat de subsidie is vastgesteld. De gronden tot intrekking of wijziging na de vaststelling zijn geringer dan na de verlening. Drie gronden tot intrekking of wijziging worden in artikel 4:49, eerste lid Awb voorzien: (a) op grond van feiten of omstandigheden waarvan het bestuursorgaan bij de vaststelling redelijkerwijs niet op de hoogte kon zijn en op grond waarvan de subsidie op een lager bedrag dan overeenkomstig de subsidieverlening zou zijn vastgesteld; (b) de subsidievaststelling was onjuist en de gesubsidieerde wist dit of moest dit weten en (c) de gesubsidieerde heeft na de subsidievaststelling niet voldaan aan de verplichtingen die aan de subsidie waren verbonden. Artikel 4:49, tweede lid Awb bepaalt dat de intrekking terugwerkt tot op het ogenblik van de subsidievaststelling behoudens wanneer anders is bepaald bij de intrekking of de wijziging (bijvoorbeeld omdat het bestuursorgaan zelf nalatig is geweest bij de controle van de feiten op het ogenblik van de vaststelling).<sup>335</sup> Het derde lid van artikel 4:49 Awb bevat een termijn tot intrekking met het oog op de rechtszekerheid. In het bijzonder kan de subsidievaststelling niet meer worden ingetrokken of gewijzigd na vijf jaren sedert de dag waarop de subsidievaststelling is bekendgemaakt of in het geval bedoeld onder (c) vanaf de dag waarop de handeling in strijd met de verplichting is verricht of de dag waarop aan de verplichting had moeten zijn voldaan.

*Beëindiging of vermindering van meerjarige subsidies*

Artikel 4:51 Awb heeft ook het vertrouwensbeginsel tot grondslag. Bij een ontvanger van een subsidie kan in de situatie van een langlopende subsidieverhouding – één meerjarige subsidieverhouding of een reeks éénjarige subsidieverstrekingen – het vertrouwen zijn gewekt dat de subsidie zal worden voortgezet. Het vertrouwen zal echter minder sterk zal zijn bij het einde van een looptijd van een subsidie dan tijdens de looptijd van de subsidieverhouding. Daarenboven geeft niet elke meerjarige subsidierelatie een automatische garantie op voortzetting ervan.<sup>336</sup> Wordt een subsidie voor drie jaar verleend, dan mag de gesubsidieerde er niet zonder meer van uitgaan dat na het verstrijken van die drie jaar de subsidie opnieuw zal worden verleend. Een gerechtvaardigde verwachting op voortzetting is slechts aan de orde als de subsidie uit haar aard van onbeperkte duur is; in het bijzonder moeten de gesubsidieerde activiteiten van onbeperkte duur zijn en moet er sprake zijn van een langdurige subsidierelatie. Artikel 4:51 Awb bepaalt dat een beëindiging van een subsidierelatie van drie jaar of langer slechts mogelijk is als gewijzigde omstandigheden (zoals dringende budgettaire redenen) of gewijzigde inzichten zich tegen de (ongewijzigde) voortzetting verzetten.<sup>337</sup> Er moet wel een redelijke termijn worden in acht genomen zodat de betrokkene zich op de nieuwe

---

335 DAMEN e.a. 2009a, 463.

336 DAMEN e.a. 2009a, 463.

337 Bv. ARRvS 28 maart 1985, AB 1985, 600, noot PJJvB: slechte financiën van de gemeente zijn een voldoende zwaarwegend motief tot het beëindigen van de subsidie en ABRvS

situatie kan instellen door ofwel zijn activiteiten op een behoorlijke manier af te ronden ofwel andere wijzen van financiering te zoeken.<sup>338</sup>

#### *Terugvordering*

Wanneer een subsidiebeschikking is ingetrokken, zijn de aanspraken van de subsidieontvanger weliswaar tenietgedaan, maar daarmee zijn de reeds uitgekeerde subsidiegelden nog niet terug bij het bestuursorgaan dat ze ten onrechte heeft verstrekt. Om dat te bereiken moet een terugvorderingsbesluit worden genomen. Onverschuldigd betaalde subsidiebedragen en voorschotten kunnen op grond van artikel 4:57 Awb bij dwangbevel (artikel 4:114 Awb) worden teruggevorderd. De terugvordering moet alleszins gebeuren binnen vijf jaar na de vaststelling van de subsidie (artikel 4:57, vierde lid Awb).

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de intrekking en wijziging van subsidies tijdens de fasen van verlening en vaststelling moeilijk wordt gemaakt omdat rechtszekerheid en vertrouwen aan de subsidieregeling ten grondslag liggen. Slechts in een beperkt aantal in de wet opgesomde gevallen wordt de intrekking of de wijziging van de subsidie ten nadele van de subsidieontvanger toegestaan.

#### 6.6.2.3 Overige besluiten

Voor de intrekking van andere begunstigende beschikkingen dan subsidies is geen algemene regeling in de Awb bepaald.<sup>339</sup> Bijgevolg hebben de rechters beginselen inzake intrekking en opheffing van dergelijke besluiten in hun rechtspraak geformuleerd (die overeenkomsten vertonen met de Awb-regels).<sup>340</sup> Beschikkingen<sup>341</sup> mogen niet lichtzinnig worden ingetrokken. Een essentieel element in de beoordeling van de geoorloofdheid van de intrekking is de vraag naar het al dan niet begunstigend karakter van de bestuurshandeling voor de geadresseerde ervan.<sup>342</sup> Begunstigende beschikkingen zijn beschikkingen die een (rechts)persoon rechten of aanspraken verleent.<sup>343</sup> Er zijn nog andere criteria die een rol spelen in de beoordeling,<sup>344</sup> zoals de afweging van de belangen van de burger tot wie het besluit is gericht ten opzichte van het algemene belang en de belangen van derden. Hierna is getracht een indeling te maken tussen

31 juli 2002, *AB* 2003, 136, noot NV: het bestuursorgaan kan oordelen dat bezuinigingen noodzakelijk zijn en dit wordt slechts marginaal door de rechter getoetst.

338 ABRvS 7 april 1997, *AB* 1997, 412, noot NV. Zie ook DAMEN e.a. 2009a, 464.

339 Soms is de bevoegdheid tot intrekking of wijziging van een bepaalde bestuurshandeling wettelijk geregeld (bv. art. 2.29 tot en met 2.33a van de Wabo m.b.t. de onteigeningsvergunning).

340 Zie o.m. ook DEN OUDEN 2010, 689-715.

341 Voor een definitie zie 6.2.1.

342 De belastende beschikkingen worden hier achterwege gelaten daar ze geen vertrouwen kunnen wekken.

343 DEN OUDEN 2010, 691.

344 SCHELTEMA 1975, 19 en 43.

beschikkingen die worden ingetrokken en deze die worden opgeheven opdat een rechtsvergelijking kan plaatsvinden met de overige bestudeerde rechtsordes. Er kan in herinnering worden gebracht dat de intrekking, het *ex tunc* wegnemen van de rechtsgevolgen impliceert terwijl bij de opheffing de rechtsgevolgen *ex nunc* worden weggenomen. Er moet echter worden opgemerkt dat de term ‘opheffing’ niet vaak gebruikt wordt in de rechtspraak en rechtsleer. De term wijziging, intrekking ‘*ex nunc*’ en ‘opzegging’ wel.<sup>345</sup> Het is niet steeds een sinecure uit de rechtspraak af te leiden of een intrekking dan wel een opheffing wordt bedoeld. Hierna volgt een poging tot onderscheid.

#### *Intrekking*

Begunstigende regelmatige beschikkingen kunnen in beginsel niet worden ingetrokken, tenzij een wettelijke grondslag voorhanden is die de intrekking toelaat.<sup>346</sup> Voldoet de geadresseerde niet aan bepaalde voorwaarden die uitdrukkelijk in de regelgeving of de beschikking zijn gesteld, dan kan de beschikking echter wel worden ingetrokken of gewijzigd.<sup>347</sup>

Een bestuursoverheid kan zijn begunstigende – onregelmatige – beschikking wel intrekken binnen zekere – mede door het vertrouwensbeginsel bepaalde – grenzen. Onregelmatige beschikkingen zijn in strijd met geschreven of ongeschreven recht.<sup>348</sup> Volgende factoren spelen een rol bij het beoordelen van de toelaatbaarheid van de intrekking:

- (a) Het voorhanden zijn van een wettelijke grondslag tot intrekking (zie 6.6.2.1).
- (b) De aard van de onwettigheid: onjuist of kennelijk onjuist. Bij een kennelijk onjuist besluit is het vertrouwen van de geadresseerde niet gerechtvaardigd en kan de beschikking worden ingetrokken. De vraag rijst wanneer sprake is van een ‘kennelijk’ onjuist besluit. Onder een ‘onjuist’ besluit kan worden begrepen een bestuursbesluit dat gesteund is op feiten die niet, onvoldoende of foutief zijn vastgesteld door een bestuursorgaan, een besluit waarin het recht niet correct is toegepast of waarbij wordt afgeweken van het geldende beleid.<sup>349</sup> ‘Kennelijk’ onjuist zijn evidente fouten waarvan de geadresseerde op de hoogte was of kon zijn.<sup>350</sup>

DEN OUDEN leest in de beslissing van het CBB van 9 mei 2006<sup>351</sup> betreffende tegemoetkomingen voor de ruiming van verdachte dieren in het kader van de bestrijding van de vogelgriep dat hoe complexer de wettelijke voorschriften zijn, hoe minder snel kan worden gesteld dat de betrokkene de onjuistheid van het besluit

---

345 DAMEN e.a. 2009a, 441; DEN OUDEN 2010, 700 en VAN WIJK e.a. 2008, 396.

346 Bv. artikel 43 Natuurbeschermingswet.

347 Zie ook DEN OUDEN 2010, 694.

348 Bv. ARRvS 20 september 1979, AB 1980, 149, noot CLR.

349 DEN OUDEN 2010, 696.

350 O.m. TEN BERGE & WIDDERSHOVEN 1998, 439-440.

351 CBB 9 mei 2006, JB 2006, 203.

had kunnen ontdekken.<sup>352</sup> Een kennelijk onjuist besluit wordt doorgaans ingetrokken en die intrekking gaat terug tot aan de dag waarop het besluit is genomen tenzij er goede redenen bestaan om het intrekkingbesluit op een later tijdstip te laten ingaan, bijvoorbeeld rekening houdend met misleidend gedrag van het bestuur.<sup>353</sup> Bij de onjuiste besluiten moest de betrokkene de onjuistheid daarvan niet vermoeden in tegenstelling tot kennelijk onjuiste besluiten. Het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel verzetten zich tegen een intrekking als de betrokkene heeft vertrouwd op de wettige aard van de beslissing en redelijkerwijs niet wist of kon weten dat hij ten onrechte een voordeel genoot.<sup>354</sup> In dit geval is volgens DEN OUDEN een opheffing op zijn plaats en moet er een schaderegeling worden vastgesteld hoewel het steeds afhangt van de concrete omstandigheden.<sup>355</sup>

- (c) Onjuiste of onvolledige informatie. Heeft de geadresseerde zelf onjuiste of onvolledige informatie verstrekt op grond waarvan de in te trekken beslissing is genomen dan is de intrekking in de regel toegestaan.<sup>356</sup> Kan de begunstigde echter geen schuldig gedrag worden verweten en zou de intrekking van de beslissing hem disproportionele schade toebrengen dan kan de beslissing eventueel worden behouden.<sup>357</sup>
- (d) Redelijke termijn. Van belang is het tijdsverloop tussen het bekendmaken van een beslissing en de intrekking ervan. De termijn speelt een rol in de belangenafweging. Het langer de termijn tot aan de intrekking hoe meer kans dat de belangenafweging in het voordeel van de geadresseerde uitvalt zodat van de intrekking zal worden afgezien en/of compensatie zal worden geboden.<sup>358</sup>
- (e) Belangen en dispositie. Het bestuur zal bij een te overwegen intrekking de betrokken belangen afwegen. Het bestuur kan ook tot het besluit komen niet in te trekken omdat het algemene belang dit niet vereist.<sup>359</sup> De belangenafweging moet in de tekst van de beschikking tot intrekking weerspiegeld zijn en de rechter zal effectief vaststellen of de beschikking al dan niet in redelijkheid genomen is. Tevens speelt een rol of de betrokkene op grond van het vertrouwen op het bestuursbesluit onomkeerbare vermogensbeschikkingen heeft gedaan. Het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel worden in de rechterlijke toets betrokken.<sup>360</sup>

352 DEN OUDEN 2010, 699-700.

353 Bv. CBB 24 november 2006, *LJN* AZ3701.

354 VAN WIJK e.a. 2008, 326.

355 DEN OUDEN 2010, 700.

356 DE MOOR-VAN VUGT 1987, 191 en SCHLOSSELS & ZIJLSTRA 2010, 382.

357 Zie CRvB 18 februari 1975, *AB* 1975, 243.

358 Zie ook DEN OUDEN 2010, 702.

359 Cf. VAN DAMME en DE KEGEL 1994, 105.

360 Bv. CBB 8 november 2005, *AB* 2006, 23, noot VAN DER VEEN. Aldus ook DEN OUDEN 2010, 712.

*Opheffing*

Met betrekking tot de opheffing kunnen volgende uitgangspunten worden vooropgesteld:

- Het opheffen van een regelmatig begunstigend besluit is mogelijk in geval van gewijzigde inzichten,<sup>361</sup> veranderde omstandigheden aan de zijde van het bestuursorgaan<sup>362</sup> of overige dwingende of zwaarwegende redenen in het algemene belang.<sup>363</sup> Mogelijk zal een overgangperiode worden voorzien en vergoeding worden aangeboden voor de schade die de opheffing van de beschikking veroorzaakt. Er zal een belangenafweging worden doorgevoerd tussen het belang op behoud van de beschikking en de nieuwe omstandigheden die een opheffing van de beschikking vergen.<sup>364</sup> Onder meer speelt in het kader van de belangenafweging een rol of de geadresseerde mocht vertrouwen op het ongewijzigd blijven van de beschikking.<sup>365</sup>
- Een onregelmatig besluit kan worden opgeheven omdat een onwettige situatie niet behoort te worden voortgezet.<sup>366</sup> Wanneer de geadresseerde van de beschikking niet langer voldoet aan de voorwaarden kan die worden opgeheven.<sup>367</sup>

*6.6.3 Afwijking van toezeggingen en inlichtingen**6.6.3.1 Toezeggingen**Omschrijving en regel*

Bestuurlijke toezeggingen stellen volgens MENU ‘(...) een bepaalde handelwijze in het vooruitzicht, gaan doorgaans vooraf aan een later nog formeel te nemen besluit of te verrichten bestuurshandeling, hebben een eenzijdig en begunstigend karakter, zijn gericht op een specifieke situatie, zijn persoonsgericht en -gebonden, geven een standpunt weer en zijn vervat in concrete bewoordingen.’<sup>368</sup> Voor KONIJNENBELT is een toezegging ‘ een belofte om van de bevoegdheid om

---

361 Zie ARRvS 27 september 1982, *AB* 1983, 178.

362 Bv. art. 8:22, eerste en tweede lid Wet milieubeheer: o.m. technische ontwikkelingen en nieuwe afspraken in internationaal verband. Die factoren kunnen een grond zijn tot intrekking of wijziging van milieuvergunningen. Zie bv. ABRvS 18 juli 2007, *AB* 2008, 296, noot NEERHOF.

363 Vgl. m.b.t. subsidies ABRvS 30 december 2009, *LJN* BK7995.

364 Bv. ABRvS 28 januari 2009, *AB* 2009, 145, noot MARSEILLE.

365 Zie DEN OUDEN 2010, 712 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

366 Zie bv. CRvB 30 maart 1979, *AB* 1980, 200.

367 Zo kan de aan een vreemdeling voor bepaalde tijd gegeven verblijfsvergunning worden ingetrokken als hij zijn verblijf buiten Nederland vestigt (art. 19 *juncto* art. 18, lid 1, sub a, Vreemdelingenwet). Zie bv. ook artikel 31, lid 1, sub b, Drank en Horecawet. Vgl. ABRvS 2 mei 2007, *AB* 2007, 161, noot ORTLEP.

368 MENU 1994, 19.

op deze of gene wijze te handelen, op een bepaalde manier gebruik te maken.<sup>369</sup> Een belofte of een toezegging is dus een handeling die voorafgaat aan de finale beslissing.

In beginsel moet het bestuursorgaan handelen overeenkomstig de gedane toezeggingen daar het bestuursorgaan door toezeggingen te doen zelf de bedoeling heeft gehad zich te binden met betrekking tot de uitvoering van zijn beleid.<sup>370</sup> Een bevoegd gedane toezegging moet dus in beginsel nagekomen worden. Het hangt steeds af van de concrete omstandigheden of een gerechtvaardigde verwachting wordt gewekt maar diegene die vertrouwen ontleent aan een toezegging staat doorgaans sterk.<sup>371</sup> Het bewijs van een toezegging is echter moeilijk te leveren doordat vele toezeggingen mondeling in plaats van schriftelijk worden gedaan.<sup>372</sup> Een ondubbelzinnige expliciete toezegging is doorgaans vereist.<sup>373</sup>

#### *Uitzonderingen*

Op de regel dat een bestuursorgaan doorgaans aan de door hem gedane toezeggingen is gebonden, bestaan bepaalde uitzonderingen.

Een toezegging die strijdt met de wet zal in beginsel niet moeten worden nagekomen.<sup>374</sup> Mogelijk moet vertrouwen ook niet worden gehonoreerd als de belangen van derden zich daartegen verzetten<sup>375</sup> en/of er niet gedisponeerd is.<sup>376</sup> De niet nakoming van de toezegging is eveneens gerechtvaardigd als het bestuur kan aantonen dat er bepaalde omstandigheden zijn die ten tijde van het doen van de toezegging onvoorzienbaar waren.

De zaak Sint Bavo verduidelijkte dat ‘Slechts niet voorzienbare, zwaarwegende wijzigingen in de omstandigheden (...) voor een terugkomen op de gedane toezegging een rechtvaardiging kunnen opleveren.’<sup>377</sup> Als de omstandigheden die

369 KONIJNENBELT 1975, 97.

370 Zie bv. ARRvS 30 augustus 1985, *AB* 1986, 104; ABRvS 17 september 1998, *AB* 1998, 431, noot FM; ABRvS 23 maart 2005, *AB* 2006, 5, noot DAMEN; ABRvS 18 januari 2006, *AB* 2006, 187, noot VERHEIJ; CRvB 17 februari 1994, *AB* 1994, 323, noot HH en CBB 22 juli 1998, *AB* 1999, 73, noot JHvdV.

371 Bv. ARRvS 2 februari 1982, *AB* 1982, 321, noot vdV. VRANKEN e.a. 1997, 81-82

372 Bv. CBB 6 november 2001, *LJN* AD5588 (telefonische toezegging).

373 CRvB 10 juni 2004, *LJN* AP1520.

374 *Contra* in belastingrecht. Zie HR 26 september 1979, *AB* 1980, 210, noot STOLK: de belastinginspecteur zal aan een tegenwettelijke toezegging zijn gebonden als de belastingplichtige juiste gegevens heeft verstrekt die van belang zijn voor de toezegging en de toezegging niet zo duidelijk in strijd is met de juiste wetstoepassing dat de belastingplichtige in redelijkheid niet op de nakoming mocht rekenen. GORISSEN 2008, 40.

375 VRANKEN e.a. 1997, 81.

376 Bv. ABRvS 26 februari 2003, *AB* 2003, 265, noot VAN DER GRINTEN. VAN DER GRINTEN vindt in zijn noot onder deze uitspraak dat de opvatting van de ABRvS dat het dispositievereiste een noodzakelijke voorwaarde was voor het honoreren van het vertrouwen onjuist.

377 ARRvS 23 oktober 1979, *AB* 1980, 198, noot vdV.



tot het niet nakomen van de toezegging voorzienbaar waren, is het niet honoreren van het vertrouwen geoorloofd mits alle belangen zijn afgewogen en de nakoming in redelijkheid niet kan worden geëist.<sup>378</sup> Voorts kan worden afgeweken van een toezegging als de nakoming van die toezegging zou strijden met het huidige beleid en het bestuur – rekening houdend met de belangen van de burger (cf. dispositievereiste) – in redelijkheid kon oordelen dat nakoming zich niet langer met het beleid verdraagt. Hoewel, als een beleidsregel een aantal te vervullen voorwaarden vermeldt om voor een bijdrage in aanmerking te komen, en een onder de werking daarvan gedane stellige toezegging (‘definitieve standpuntbepaling’) één van die vereisten niet vermeldt, dan is het niet nakomen van de toezegging in strijd met het vertrouwensbeginsel.<sup>379</sup> Een toezegging die steunt op bestaande regelgeving kan – in geval van een wijziging in de regelgeving waarmee de toezegging onverenigbaar is – voor de toekomst ongedaan worden gemaakt (*infra*, 6.6.1).<sup>380</sup>

Hierboven werd reeds aangestipt dat een bestuurshandeling – *in casu* een toezegging – in de regel moet zijn gedaan door een bevoegd orgaan. Verwachtingen gewekt door een ambtenaar buiten zijn mandaat worden niet gehonoreerd, behoudens wanneer er een schijn van bevoegdheid is gewekt<sup>381</sup> en als de rechtsonderhorige er redelijkerwijs van uit mocht gaan dat de ambtenaar die een toezegging heeft gedaan daartoe wel degelijk bevoegd was.<sup>382</sup> Toezeggingen van een ambtenaar met betrekking tot een bevoegdheid waarvoor hij een mandaat bezit, worden toegerekend aan het bestuursorgaan dat hem het mandaat heeft gegeven.<sup>383</sup>

Een toezegging kan uit haar aard enkel voor de toekomst ongedaan worden gemaakt; diegene aan wie de toezegging is gedaan, zal tijdig op de hoogte moeten worden gesteld en eventueel zal schadevergoeding betaald moeten worden.<sup>384</sup>

#### *Voorwaarden*

Vertrouwen op grond van een toezegging zal slechts worden gehonoreerd als een specifieke uitdrukkelijke toezegging is gedaan. Herhaald kan worden dat vertrouwen kan zijn ontleend aan een mondelinge toezegging maar in dit

---

378 DE MOOR-VAN VUGT 1987, 29-30 en SCHELTEMA 1975, 34-35.

379 CBB 22 juli 1998, *AB* 1999, 73, noot JHvdV.

380 Bv. ARRvS 16 juni 1983, *AB* 1983, 474: aan een toezegging dat op een bepaald terrein niet zou worden gebouwd - gedaan op basis van het toen geldende bestemmingsplan - kan geen gevolg worden gegeven omdat het bestemmingsplan te allen tijde kan worden gewijzigd. DE MOOR-VAN VUGT 1987, 31.

381 Bv. HR 27 november 1992, *ABklassiek* 2009, 287, noot DAMEN: er werd schadevergoeding voor de burgerlijke rechter gevorderd omdat investeringen waren gedaan na belofte door een schijnbaar bevoegde ambtenaar dat bepaalde vergunningen zouden worden verkregen.

382 Bv. ARRvS 27 november 1981, *AB* 1982, 139.

383 Vgl. art. 10:2 Awb.

384 ARRvS 23 oktober 1979, *AB* 1980, 198. SCHELTEMA 1975, 32-36.

geval stelt zich een bewijsprobleem.<sup>385</sup> Een schriftelijke – ondubbelzinnige en ongeclausuleerde – toezegging van het bevoegde bestuursorgaan die expliciet gericht is op een concreet geval schept een vertrouwen dat een grote kans maakt, te worden gehonoreerd.<sup>386</sup> Antwoorden op Kamervragen zijn bijvoorbeeld geen specifieke concrete toezeggingen daar ze een algemeen karakter hebben en geen uitsluitel geven over de vraag hoe in concrete gevallen zal worden gehandeld.<sup>387</sup> Enkel uitdrukkelijke toezeggingen kunnen tot te honoreren vertrouwen leiden.<sup>388</sup> Het vertrouwensbeginsel kan niet succesvol worden ingeroepen wanneer een toezegging ‘onverwijld en onmiskenbaar duidelijk’ is herroepen tenzij er reeds gedisponeerd is.<sup>389</sup>

Voor de honorering van vertrouwen op grond van een toezegging is niet steeds vereist dat er gedisponeerd is.

Uit een uitspraak van 15 augustus 2007 van de Afdeling kan worden afgeleid dat de honorering van het vertrouwen op grond van een concrete en ondubbelzinnige toezegging niet altijd afhankelijk is van het voldoen aan het dispositievereiste. De Afdeling stipuleerde in het bijzonder dat de door de minister verstuurde brief van 23 december 2003 de concrete en ondubbelzinnige toezegging aan de betrokkene inhield dat zijn woning – afhankelijk van de resultaten van een te verrichten onderzoek – voor isolatie in aanmerking kwam. Aan deze brief kon de betrokkene het gerechtvaardigde vertrouwen ontleen dat het daarin toegezegde onderzoek naar de geluidswering van zijn woning zou worden verricht. ‘De Minister kan niet worden gevolgd in zijn betoog dat geen sprake is van een gerechtvaardigd vertrouwen nu [wederpartij] naar aanleiding van de brief niets heeft gedaan of nagelaten waaruit dit vertrouwen blijkt. Niet valt in te zien welke handelingen [wederpartij], gelet op de strekking van de toezegging, naar aanleiding van de brief had kunnen verrichten of achterwege laten.’<sup>390</sup>

Een rechter die eraan twijfelt of het vertrouwen op een toezegging in een zaak moet worden gehonoreerd, kan de toepassing van het vertrouwensbeginsel omzeilen

385 Bv. CRvB 19 februari 2008, *LJN* BC4607 (telefonische toezegging onvoldoende precies).

386 Bv. ARRvS 30 augustus 1985, *AB* 1986, 104: concrete uitdrukkelijk gedane toezegging. Voorbeelden van toezeggingen die niet uitdrukkelijk, dubbelzinnig of geclausuleerd waren: CRvB 3 september 2009, *LJN* BJ8683; CRvB 18 maart 2010, *LJN* BL9549; CRvB 8 april 2010, *LJN* BM2115; CRvB 3 juni 2010, *LJN* BM8431 en CRvB 31 augustus 2010, *LJN* BN6093.

387 CRvB 21 februari 1996, *AB* 1997, 11, noot JHvdV.

388 Bv. ARRvS 2 februari 1982, *AB* 1982, 321. SCHELTEMA 1975, 28.

389 HR 14 juni 2000, *LJN* AA6200.

390 ABRvS 15 augustus 2007, *LJN* BB1759.

door zijn oordeel op de eerste plaats te baseren op het ingeroepen zorgvuldigheids- of motiveringsbeginsel.<sup>391</sup>

#### 6.6.3.2 Inlichtingen

Een inlichting of informatie kan worden omschreven als een eenvoudige mededeling met betrekking tot de inhoud of de gebruikelijke uitleg van het recht of het bestaan van een zekere rechtspraktijk.<sup>392</sup> Een onderscheid kan worden gemaakt tussen algemene informatie (bijvoorbeeld over de toepasselijke regels) en individuele informatie toegespitst op een concrete casus.

Het vertrouwen op grond van algemene inlichtingen – in de vorm van bijvoorbeeld folders, informatiebrochures, advertenties, websites, interviews, toezspraken door bestuurders of ambtenaren, nota's, brieven, mededelingen in de pers, enz. – wordt doorgaans niet beschermd.<sup>393</sup> Algemene inlichtingen slaan immers niet op een concrete casus en er wordt daarmee ook geen besluit in het vooruitzicht gesteld met betrekking tot een concreet geval (in tegenstelling tot aan de betrokkene persoonlijk gegeven informatie).<sup>394</sup> Bijgevolg wordt vertrouwen gewekt door algemene inlichtingen in beginsel niet gehonoreerd<sup>395</sup> hoewel de honorering ervan niet uitgesloten is.<sup>396</sup> Dit geldt des te meer als in de verstrekte inlichtingen zelf een voorbehoud is gemaakt. Immers, geregeld wordt in de inlichting zelf vermeld dat daaraan geen rechten kunnen ontleend worden.<sup>397</sup>

Informatie die gedetailleerd, vrij volledig en toegespitst is op een concrete situatie<sup>398</sup> kan vertrouwen wekken.<sup>399</sup> Zo kan specifieke aan de betrokkene ge-

---

391 Zie bv. ABRvS 10 november 2004, *AB* 2005, 3: onvoldoende motivering waarom er met de uitlatingen langs provinciale zijde geen rekening was gehouden in het kader van de belangenafweging.

392 Bv. HR 2 februari 1990, *NJ* 1993, 635, noot MS. Zie ook KONIJNENBELT 1975, 97.

393 Bv. ABRvS 12 november 2003, *LJN* AN7857.

394 Bv. HR 26 september 1979, *AB* 1980, 210, noot STOLK en CRvB 15 juli 2010, *LJN* BN2453 (telefonisch verstrekte informatie onvoldoende concreet).

395 Bv. ABRvS 18 januari 2006, *AB* 2006, 187; CRvB 25 augustus 1992, *AB* 1992, 617, noot WASD; CRvB 3 augustus 2006, *LJN* AZ0564 en CBB 6 november 2001, *LJN* AD5588.

396 Bv. inzake brochures: CRvB 24 juni 1999, *AB* 1999, 406 en CRvB 9 april 2004, *LJN* A09490: de toelichting bij een aanvraagformulier kan vertrouwen wekken.

397 ABRvS 23 december 1996, *AB* 1997, 413. Ook zonder dergelijk voorbehoud is de overheid in de regel niet gebonden door algemene inlichtingen: HR 26 september 1979, *AB* 1980, 210, noot STOLK.

398 ABRvS 13 oktober 2004, *LJN* AR3795 betrof een aanvraag tot subsidie; vertrouwen was gewekt door verkeerde concrete informatie die niet alleen mondeling (via telefoon) maar ook schriftelijk (via brief) was verstrekt.

399 Bv. CBB 22 juli 1998, *AB* 1999, 73, noot JHvdV: betrokkene had vertrouwd op de bij brief vermelde voorwaarden voor het bekomen van een vergoeding. Het tegenwerpen van een bijkomende voorwaarde die niet in de brief vermeld was, was in strijd met het vertrouwensbeginsel. Zie tevens CBB 27 februari 2001, *AB* 2001, 137, noot JHvdV: in faxberichten waren uitdrukkelijke mededelingen gedaan waarop kon worden vertrouwd (dat de medewerker niet bevoegd was, doet hieraan geen afbreuk daar de appellante dit niet kon weten). Bv. ook CRvB 5 juli 2007, *AB* 2007, 297, noot ORTLEP: vertrouwen

geven informatie onder omstandigheden gerechtvaardigd vertrouwen wekken op een bepaalde gedragslijn van het bestuursorgaan tenzij uit een andere bron bekend is dat in de praktijk en *in concreto* een gedragslijn wordt gevolgd die in strijd is met die informatie.<sup>400</sup>

In de literatuur is gesteld dat het goed functioneren van een dienst belang heeft bij een open communicatie met de betrokkenen zodat het vertrouwensbeginsel in een dergelijk geval niet te snel mag resulteren in een binding van het bestuur.<sup>401</sup>

In die gedachtegang oordeelde de Hoge Raad in een belastingzaak dat het risico op foute informatie moet worden gedragen door de belastingbetaler. Indien dit risico bij de overheid zou worden gelegd, zou de overheid worden belemmerd in haar voorlichtende taak.<sup>402</sup>

Het vertrouwen dat is gesteund op inlichtingen (of mededelingen) is minder sterk daar het bestuur niet de bedoeling heeft daarin een standpunt in te nemen omtrent het te voeren beleid. Heeft de burger gedisponeerd op grond van de inlichtingen dan zal het vertrouwen mogelijk worden gehonoreerd.<sup>403</sup> Aldus is voor de honorering van het vertrouwen op grond van een inlichting van belang of de informatie concreet en onvoorwaardelijk is en of het bestuur door de gerichte informatie te verschaffen een bepaald handelen in het vooruitzicht heeft gesteld.<sup>404</sup> In dat geval zal het vertrouwensbeginsel eisen dat het bestuur moet handelen overeenkomstig de verstrekte informatie. Staat een algemeen belang daaraan in de weg, dan zal het

---

gewekt door een brief inzake de voor hem geldende bezwaartermijn. Zie tevens ABRvS 1 maart 2006, *AB* 2006, 188: de betrokkene kreeg van de minister een huursubsidiebericht met een gedetailleerde toelichting. In dit bericht was niet opgenomen dat de grondslag voor het bepalen van het vermogen in het kader van de huursubsidieaanvraag conform artikel 4 Huursubsidiewet niet volledig gelijk was aan die op grond van de Wet inkomstenbelasting maar dat er in het kader van de Huursubsidiewet wel rekening werd gehouden met maatschappelijke beleggingen. De Afdeling oordeelde dat - gelet op de gedetailleerde informatie van de toelichting die een hoge graad van volledigheid suggereerde en de afwezigheid van een voorbehoud door de minister bij het uitvaardigen van het subsidievestigingsbesluit - de betrokkene mocht vertrouwen op de juistheid van het oorspronkelijke besluit.

400 Zie ABRvS 4 mei 2005, *AB* 2006, 8.

401 PENNARTS 2008, 106.

402 HR 26 september 1979, *AB* 1980, 210, noot STOLK. De HR stelde daarbij ook dat gerechtvaardigde verwachtingen eerder zullen worden gehonoreerd op grond van een concrete toezegging dan door het verstrekken van informatie. In bijzondere omstandigheden waren de belastingautoriteiten wel gebonden; als het vertrouwen niet *contra legem* was en er reeds was beschikt op basis van de informatie.

403 DE MOOR-VAN VUGT 1987, 30-31.

404 Zie over het recht van de burger op gerichte informatie vanwege het bestuursorgaan op grond van het rechtszekerheidsbeginsel zodat hij bedachtzaam kan handelen: PRONT-VAN BOMMEL 2006, 146-152.

bestuur de schade moeten vergoeden die de burger heeft geleden door op grond van die informatie te handelen. Heeft een rechtsonderhorige gedisponeerd op basis van een inlichting dan moet het belang bij een juist beleid waar de inlichting van afwijkt, worden afgewogen aan het belang tot honorering van de verwachting.<sup>405</sup>

#### *6.6.4 Afwijking van beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid*

##### *6.6.4.1 Beleidsregels<sup>406</sup>*

###### *Omschrijving en soorten*

In de Nederlandse rechtsorde moet in principe een bestuursorgaan die een bepaalde bevoegdheid uitoefent en daarbij een zekere beleidsvrijheid heeft – op grond van de eis van stelselmatigheid<sup>407</sup> – de criteria kunnen aangeven op grond waarvan een onderscheid wordt gemaakt tussen het onderhavige geval en andere gevallen. De bestuursorganen moeten dus beslissingscriteria ontwikkelen en die kunnen vastgelegd worden in beleidsregels.<sup>408</sup> Het bestuursorgaan legt in een beleidsregel vast wat de voor het besluit relevante dus beslissende bijzonderheden, eigenaardigheden of kenmerken van het geval zijn.<sup>409</sup> Wanneer het bestuur geregeld een bevoegdheid uitoefent, loopt het immers een risico daarvan op een niet evenwichtige samenhangende wijze gebruik te maken, te worden verweten aan een willekeurige belangenafweging te doen of zelfs te handelen in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Om dit te vermijden worden beleidsregels opgesteld die aangeven hoe van een bepaalde bestuursbevoegdheid gebruik zal gemaakt worden,<sup>410</sup> bijvoorbeeld met betrekking tot het te voeren vergunningenbeleid of het subsidiebeleid.<sup>411</sup> De beleidsregels hebben diverse voordelen: ze bieden het bestuur de mogelijkheid een consistent beleid te voeren, ze geven de ambtenaren een leidraad bij het behandelen van individuele zaken en ze kunnen het gedrag van de rechtsonderhorigen indirect beïnvloeden.<sup>412</sup>

---

405 Bv. CRvB 18 februari 1975, *AB* 1976, 243: belang burger woog zwaarder: vroedvrouw was ten onrechte medegedeeld dat zij was toegelaten tot vrijwillige WAO-verzekering en had daarom haar particuliere verzekering opgezegd.

406 O.m. TEN BERGE & WIDDERSHOVEN 1998, 442-445.

407 De bestuursoverheid mag niet door gril of toeval gebruik maken van zijn bevoegdheden.

408 Dit zijn geen algemeen verbindende voorschriften (wetgeving). Zie ook SCHLOSSELS & ZIJLSTRA 2010, 271.

409 O.m. DUK 1978, 581.

410 Er geldt echter een bevoegdheid en geen verplichting beleidsregels uit te vaardigen. MICHIELS 2009c, 64.

411 Beleidsregels veronderstellen een beslissingsruimte zodat zij niet kunnen worden uitgevaardigd in geval van volkomen gebonden bevoegdheden (echter door codificatie van de wetsinterpreterende regels - waarbij geen beleidsvrijheid geldt - in de Awb onder de beleidsregels gaat deze stelling niet langer op).

412 Zie bv. HR 28 maart 1990, *NJ* 1991, 118, noot MS in verband met richtlijnen inzake bestuurlijke boeten.

De bevoegdheid tot het uitvaardigen van beleidsregels is gecodificeerd in de Awb (Titel 4.3 Awb).<sup>413</sup> De definitie van een beleidsregel is neergelegd in artikel 1:3, lid 4, Awb.<sup>414</sup> Het is een bij besluit vastgestelde algemene regel – dat geen algemeen verbindend voorschrift is – betreffende (a) de afweging van belangen, (b) de vaststelling van feiten of (c) de uitleg van wettelijke bepalingen bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Onder die definitie vallen alleen de expliciete beleidsregels die schriftelijk – in een daartoe strekkend besluit – zijn vastgelegd.<sup>415</sup> Het vaststellen van een beleidsregel is een publiekrechtelijke handeling waarvoor de normen vastgelegd in hoofdstuk 3 Awb gelden. Een beleidsregel is geen algemeen verbindend voorschrift omdat de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels niet door of krachtens de wet wordt toegekend. Artikel 4:81 Awb voorziet nu weliswaar een uitdrukkelijke bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen maar het gaat om een bevoegdheid die is afgeleid van een bestaande bestuursbevoegdheid en niet om een wetgevende bevoegdheid.<sup>416</sup>

De beleidsregels inzake de afweging van belangen zijn het resultaat van de balancerende van de verschillende betrokken belangen die bij de bevoegdheidsuitoefening een rol spelen. Beleidsregels die betrekking hebben op de vaststelling van feiten kunnen enerzijds betrekking hebben op de vraag hoe zekere feiten moeten worden vastgesteld en anderzijds op de vraag hoe bepaalde feiten moeten worden gekwalificeerd.<sup>417</sup> De wetsinterpreterende beleidsregels onderscheiden zich van de andere beleidsregels in die zin dat er geen beleidsruimte bestaat voor

413 De bestuursorganen beschikten evenwel ook vóór die uitdrukkelijke codificatie over de bevoegdheid tot het uitvaardigen van beleidsregels. De heersende leer is immers dat de bevoegdheid tot het geven van beleidsregels in de bestuursbevoegdheid van een bestuursorgaan besloten ligt behoudens wanneer de wet anders bepaald (bv. als de wetgever nadere regels wil neerleggen in gedelegeerde wettelijke voorschriften). TEN BERGE & MICHIELS 2001, 185 en MICHIELS 2009c, 65.

414 In de Awb wordt enkel gesproken van beleidsregels en niet van pseudowetgeving (begrip dat opdook in 1965 in het werk *Pseudo-wetgeving* van VAN DER HOEVEN). Onder dit laatste begrip wordt verstaan vastgestelde beoordelingsnormen en beleidsregels die door of met het goedvinden van het bestuursorgaan dat ze heeft vastgesteld, bekend zijn gemaakt en gepubliceerd. De afwezigheid van die term in de Awb is niet zonder kritiek. Het begrip pseudowetgeving heeft zowel op beleidsregels als op beoordelingsnormen betrekking die elk op verschillende aspecten van de bevoegdheidsuitoefening slaan. In de Awb worden volgens NICOLAI e.a., normen voor de beoordeling van feiten als beleidsregels aangeduid (*infra*) zodat die verschillen daardoor worden verdoezeld: NICOLAI e.a. 1993, 342.

415 Volgens de memorie van toelichting kan een beleidsregel zijn opgenomen in een stuk dat wordt aangeduid als een beleidsnota, een circulaire of zelfs een brief. Zie Kamerstukken 1993/94, 23 700, 3, 107. Beleidsregels die niet uitdrukkelijk en schriftelijk zijn, vallen buiten het Awb-begrip beleidsregel. Naast de slechts mondeling naar buiten gebrachte gedragslijn valt het geleidelijk ontstaan van een vaste bestuurspraktijk ook buiten het Awb-begrip beleidsregel (zie 6.6.4.2). BOK 1997, 107.

416 VAN WIJK e.a. 2008, 235.

417 Bv. ABRvS 17 juli 2000, *LJN* AA7406.

het bestuur; het gaat om het vinden van het objectieve recht.<sup>418</sup> Het is de rechter die uiteindelijk beslist wat de juiste uitleg van het recht is en dat geldt dan ook voor het bestuursorgaan als geldend recht. Bij toetsing van beleidsregels moet de rechter terughoudend zijn (marginale toetsing beleidsaspecten) terwijl bij de interpretatie van een wettelijke norm het oordeel van de rechter doorslaggevend is. Het onderscheid tussen de beide categorieën regels is echter vaak moeilijk te maken. De wetsinterpreterende regels worden dan ook in de Awb als een categorie van beleidsregels aangemerkt. Bepaalde rechtsgeleerden vinden het scharen van de wetsinterpreterende regels onder de beleidsregels geen goede zaak omdat het begrip beleidsregels dan zodanig wordt opgerekt dat er ook regels onder vallen die niet het resultaat van een belangenafweging of waardering (mogen) zijn en het daarenboven verwarring schept.<sup>419</sup>

In titel 4.3 Awb is voor het bestuur geen verplichting tot het uitvaardigen van beleidsregels neergelegd. De rechters verwijten soms de bestuursorganen dat ze geen beleidsregels hebben gemaakt terwijl het nochtans geen formele verplichting is voor de bestuursorganen dergelijke regels uit te vaardigen.<sup>420</sup> Het is mogelijk dat een bestuursorgaan criteria hanteert in zijn beslissingen zonder die in (bekend-gemaakte) beleidsregels te hebben vastgelegd. De criteria kunnen eventueel worden afgeleid uit de vaste bestuurspraktijk van het betrokken orgaan (zie 6.6.4.2).

Afdeling 4:81 Awb<sup>421</sup> onderscheidt drie soorten beleidsregels, namelijk beleidsregels (a) die betrekking hebben op de eigen bevoegdheden van het bestuursorgaan of van zijn ondergeschikten, (b) die betrekking hebben op eigen bevoegdheden die het bestuursorgaan gedelegeerd heeft en (c) die betrekking hebben op andermans bevoegdheden. De vaststelling van beleidsregels op grond van (a) en (b) vloeit rechtstreeks voort uit artikel 4:81, eerste lid Awb. De bevoegdheid tot het uitvaardigen van beleidsregels in het geval (c) moet bij of krachtens afzonderlijke wettelijke voorschriften toegekend worden (zie artikel 4:81, tweede lid, Awb).<sup>422</sup>

Ten eerste kan het bestuursorgaan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een bevoegdheid die hem toekomt (attributie) of onder zijn verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend. De beleidsregels die een bestuursorgaan kan vaststellen voor het uitoefenen van een bevoegdheid die aan een ander orgaan gemandateerd is, zijn te zien als ‘eigen’ beleidsregels.<sup>423</sup> Immers, bij een mandaat neemt een ander dan het bevoegde orgaan de besluiten maar dat gebeurt wel in naam van het eigenlijk bevoegde orgaan én tevens onder verantwoordelijkheid van dat eigenlijk

---

418 Zie ook SCHLOSSELS & ZIJLSTRA 2010, 273 en VAN WIJK e.a. 2008, 232.

419 NICOLAI e.a. 1993, 342 en VAN KREVELD 1983, 255-256.

420 Bv. CRvB 30 mei 1985, *AB* 1986, 577, noot JHvK.

421 De artikelen 4:81-4:84 zijn pas in 1998 in werking getreden. Daarvoor werd gesproken van o.m. interne instructies en kwamen vooral voor bij de belastinginspecties. De HR stelde dat dergelijke bekendmakingen van voorgenomen beleid bindend waren op grond van het vertrouwensbeginsel. Zie HR 7 januari 1970, *BNB* 1970, 78, noot HOLLANDER.

422 Aldus ook DE WAARD 1997, 105-136 en VAN WIJK e.a. 2008, 234.

423 Vgl. art. 10:2 Awb.



bevoegde orgaan.<sup>424</sup> Vandaar dat het vanzelfsprekend is dat de mandaatgever het recht heeft algemene instructies te geven. Ten tweede kan een bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid delegeert algemene aanwijzingen geven over het uitoefenen van die bevoegdheid aan het krachtens delegatie bevoegde bestuursorgaan.<sup>425</sup> Delegatie impliceert dat een bevoegd bestuursorgaan zijn bevoegdheid overdraagt aan een ander orgaan die de bevoegdheid in eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen.<sup>426</sup> Tot slot kan een bestuursorgaan in andere gevallen beleidsregels vaststellen als dit uitdrukkelijk bij wet is voorzien (bijvoorbeeld een minister ten opzichte van zelfstandige bestuursorganen).<sup>427</sup>

In al die gevallen stelt het bestuursorgaan een beleidsregel vast als bedoeld in de Awb en is dus ook sprake van een besluit in de zin van de Awb, waarop de bepalingen van hoofdstuk 3 (algemene bepalingen) en van titel 4.3 Awb (beleidsregels) van toepassing zijn.

### *Bekendmaking*

Op grond van artikel 4:83 Awb worden beleidsregels bekendgemaakt waarbij zo mogelijk het wettelijk voorschrift wordt vermeld waaruit de bestuursbevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft, voortvloeit.<sup>428</sup> Artikel 3:40 Awb bepaalt dat een besluit (en dus ook een beleidsregel) niet in werking treedt voor het bekend gemaakt is. De bekendmaking kan gebeuren door toezending of uitreiking of op een andere geschikte wijze (artikel 3:41 Awb). Een beleidsregel kan bijvoorbeeld door een publicatie in de Staatscourant of via een persbericht of het internet bekend zijn geworden.<sup>429</sup> In beginsel kan het bestuur op grond van het vertrouwensbeginsel niet van een bekendgemaakte beleidsregel afwijken. De betrokkenen moeten er in het bijzonder op kunnen rekenen dat hun aanvragen zullen worden afgehandeld conform de bekendgemaakte normen.<sup>430</sup> Zo is het niet toegestaan ten nadele van de betrokkenen interne beleidslijnen toe te passen die afwijken van (gunstigere) officieel bekendgemaakte beleidslijnen.<sup>431</sup> Een bestuursbesluit kan afdoende

424 DAMEN e.a. 2009a, 169.

425 Artikel 10:14 Awb stelt een uitdrukkelijk verbod van delegatie aan ondergeschikten.

426 DAMEN e.a. 2009a, 164.

427 VAN WIJK e.a. 2008, 234.

428 In oudere rechtspraak was al gesteld dat het vertrouwen ontleend aan beleidsregels die bekendgemaakt waren, in beginsel moest gehonoreerd worden. Zie HR 7 januari 1970, *BNB* 1970, 78, noot HOLLANDER en HR 12 april 1978, *AB* 1979, 533, noot MS.

429 Bv. *ARRvS* 6 december 1979, *AB* 1980, 228, noot FHvdB (persbericht).

430 Bv. *ABRvS* 29 april 2003, *AB* 2004, 203; het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich tegen het met terugwerkende kracht wijzigen van een beleidsregel ten nadele van de betrokkene. Zie ook VAN KREVELD 1983, 169.

431 *ARRvS* 17 december 1984, *AB* 1986, 525, noot RF. 'Het in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur der rechtszekerheid verzet zich tegen het ten nadele van de betrokkenen hanteren van een interne beleidslijn naast een officieel bekend gemaakte beleidslijn.'

worden gemotiveerd door te verwijzen naar een vaste gedragslijn voor zover die in een beleidsregel is neergelegd (artikel 4:82 Awb).

#### *Vertrouwensbeginsel*

Beleidsregels zijn niet algemeen en absoluut verbindend. Ze zijn bindend voor de bestuursoverheid zelf, voor de ondergeschikten van die bestuursoverheid en als de beleidsregels op gedelegeerde bevoegdheden betrekking hebben, voor diegenen aan wie die gedelegeerde bevoegdheid toekomt of voor een ander orgaan als dat in de wet uitdrukkelijk is bepaald.<sup>432</sup> Beleidsregels kunnen enkel bestuursorganen en niet de rechtsonderhorigen binden.<sup>433</sup> Het bestuur kan niet zonder meer – behoudens uitzonderlijke omstandigheden – van die beleidsregels afwijken zonder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het bijzonder het vertrouwensbeginsel te schenden. Er kan dus wel uitzonderlijk van beleidsregels worden afgeweken op grond van bijzondere omstandigheden namelijk als de gevolgen van het handelen overeenkomstig de beleidsregel voor één of meer belanghebbenden disproportioneel zouden zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen (zie artikel 4:84 Awb).<sup>434</sup> Het uitvaardigen van een beleidsregel gaat bijgevolg gepaard met een inherente afwijkingsbevoegdheid. Wanneer de betrokkene bijzondere omstandigheden aanvoert, moet worden nagegaan of in een concreet geval op grond van een belangenafweging wegens bijzondere omstandigheden het noodzakelijk is af te wijken van een beleidsregel.<sup>435</sup>

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de toepassing van het vertrouwensbeginsel in een specifiek geval ertoe kan leiden dat de belangenafweging afwijkt van het resultaat dat zou zijn bekomen bij de toepassing van de beleidsregel.<sup>436</sup>

De memorie van toelichting benadrukt dat een afwijking niet behoort mogelijk te zijn in normale gevallen. ‘Immers, een structurele afwijking in normale, door de beleidsregels voorziene, gevallen betekent materieel een wijziging van de beleidsregel. Dat behoort uit het oogpunt van rechtszekerheid niet via een afwijking, maar via een overeenkomstig artikel 3:42 bekend te maken wijziging te geschieden.’<sup>437</sup>

De overheid die van een beleidsregel wil afwijken in ongunstige zin voor de burger terwijl er geen belangen van derden betrokken zijn maar uitsluitend

---

432 BOK e.a. 1997, 109.

433 Er bestaat geen strafbaarheid op het overtreden van beleidsregels door de burger.

434 Zie artikel 3:4, tweede lid Awb. In die zin gaat het eigenlijk niet om een afwijkingsbevoegdheid maar om een afwijkingsplicht.

435 Kamerstukken II 1993-1994, 23 700, nr. 3, p. 122. Zie bv. ABRvS 18 augustus 2004, AB 2005, 13, noot TOLLENAAR (B&W had de aangevoerde bijzondere omstandigheid van gedane zware investeringen onvoldoende onderzocht).

436 Kamerstukken II 1993-1994, 23 700, nr. 3, p. 125. Zie bv. ABRvS 25 augustus 2004, AB 2005, 35, noot TOLLENAAR.

437 Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 124-125.

financiële belangen van rechtsonderhorigen tegenover die van de staatskas, zal stuiten op het vertrouwensbeginsel. Staan de belangen van de geadresseerde van een beleidsregel daarentegen tegenover de belangen van derden of algemene belangen van niet louter financiële aard, dan kunnen de omstandigheden van het geval ertoe leiden dat van de beleidsregel zal worden afgeweken.<sup>438</sup>

Heeft het bestuur vertrouwen gewekt op grond van precieze en duidelijke inlichtingen in strijd met een beleidsregel, dan kan het vertrouwensbeginsel vereisen dat in het specifieke geval van de beleidsregel moet worden afgeweken.

Zo bijvoorbeeld in de zaak van het CRvB van 9 april 2004 waarin een student aan de hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep door middel van een formulier ‘Verzoek toepassing hardheidsclausule OV-studentenkaart’ verzocht om toekenning van een reisvoorziening in geld voor het reizen van zijn woonadres naar de onderwijsinstelling en terug. De toekenning van de voorziening was deels in strijd met de beleidsregel ‘Toepassing hardheidsclausule OV-studentenkaart’ van 30 augustus 2000 en werd daarom geweigerd. De student wierp op dat hij was afgegaan op de toelichting bij het vanwege de hoofddirectie verstrekte aanvraagformulier. De CRvB volgde de student en stelde: ‘Gelet op de in die toelichting opgenomen en ondubbelzinnige, ongeclausuleerde en mede op de situatie van gedaagde toegespitste informatie (...), is de Raad van oordeel dat gedaagde hiermee terecht een beroep heeft gedaan op het vertrouwensbeginsel, het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat inhoudt dat gerechtvaardigde verwachtingen die door een bestuursorgaan zijn gewekt in beginsel moeten worden gehonoreerd.’<sup>439</sup>

De rechter kan niet alleen een individuele beslissing toetsen aan een beleidsregel maar kan ook de abstracte belangenafweging doorgevoerd in de beleidsregel zelf en de als gevolg daarvan vooropgestelde criteria marginaal toetsen (op grond van het in artikel 3:4, tweede lid, Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel).

Zo overwoog de bestuursrechter: ‘voor het oordeel dat het (...) beleid zodanig onevenwichtig is dat het als kennelijk onredelijk dient te worden aangemerkt, ziet de Afdeling geen aanleiding’.<sup>440</sup> Met betrekking tot beleidsregels waarbij voor diëtisten een nieuw tarief werd ingevoerd (met als gevolg een inkomstenvermindering met vijftientig procent) oordeelde het CBB dat deze ‘niet met de daartoe vereiste zorgvuldigheid zijn voorbereid, alsmede dat dientengevolge geen toereikende afweging van de betrokken belangen heeft plaatsgevonden en te kort is gedaan aan de rechtszekerheid van appellanten’.<sup>441</sup>

438 VAN WIJK e.a. 2008, 237-238.

439 CRvB 9 april 2004, *LJN* A09490.

440 Bv. ABRvS 11 juli 2000, *LJN* AA6726.

441 CBB 10 november 2005, *AB* 2006, 64, noot JANSSEN.

#### 6.6.4.2 Vaste praktijk

Een vaste praktijk impliceert dat bepaalde zaken steeds op dezelfde wijze worden afgehandeld. De burger kan erop vertrouwen dat ook in zijn geval dezelfde praktijk zal worden gevolgd. Een vaste bestuurspraktijk kan bijvoorbeeld zijn neergelegd in een beleidsregel die niet bekend werd gemaakt of in een besluit die geen beleidsregel in de zin van de Awb is. Het is voldoende dat inzicht wordt geboden in het te voeren of het gevoerde beleid.<sup>442</sup>

De bindende aard van een vaste praktijk (die dus niet is geïncorporeerd in een Awb-beleidsregel) is niet gebaseerd op artikel 4:84 Awb maar op een ongeschreven beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen of het gelijkheidsbeginsel.<sup>443</sup>

Als bij verschillende bedrijfsbezoeken geen opmerkingen gemaakt worden over bijvoorbeeld de gevoerde projectadministratie, dan kan dit het gerechtvaardigde vertrouwen wekken dat de wijze waarop belanghebbende haar administratie had ingericht ook bij de volgende controles in orde zou zijn.<sup>444</sup>

Het bestaan van een vaste praktijk neemt niet weg dat de overheid haar beleid kan wijzigen maar dan moet dit wel voldoende en ook tijdig aan de rechtsonderhorigen worden gecommuniceerd en mag het niet abrupt gebeuren (eventueel met een overgangsregeling).<sup>445</sup> Anders gezegd, het bestaan van een vaste gedragslijn rechtvaardigt niet het vertrouwen van de burger dat die gedragslijn voor onbepaalde tijd zal worden voortgezet.<sup>446</sup> Een vaste praktijk in strijd met de wet is in beginsel niet bindend. Echter, tussen de bestuursoverheid en de rechtsonderhorige kan een vaste praktijk in strijd met de wet in bepaalde gevallen – waarin de belangen van derden geen rol spelen – gerechtvaardigde verwachtingen wekken die de overheid moet honoreren. Het vertrouwen zal niet gehonoreerd worden als de wet concrete belangen van andere burgers beschermt.<sup>447</sup>

#### 6.6.4.3 Gedoogbeleid

Gedogen is het niet optreden door een bevoegd bestuursorgaan tegen de overtreding van rechtsregels – een illegale situatie – terwijl zij er weet van heeft.<sup>448</sup> Van actief gedogen is sprake als het bestuursorgaan expliciet toezegt dat niet zal worden opgetreden tegen een bepaalde overtreding.<sup>449</sup> Dit gebeurt door een expliciete gedoogbeschikking of een beschikking waarbij een verzoek

---

442 DUK 1978, 580-581.

443 Of nog de eis van stelselmatigheid en het verbod van willekeur.

444 CBB 1 maart 2007, *LJN* BA0932.

445 Bv. Vz. ARrVS 1 december 1987, *AB* 1988, 484, noot ICvdV.

446 CBB 19 december 2002, *AB* 2003, 162, noot JHvdV en CRvB 13 november 2007, *JB* 2008, 16. Zie bv. ook HR 23 juni 1982, *BNB* 1983, 15; HR 1 december 1982, *BNB* 1983, 49 en HR 20 april 1983, *BNB* 1983, 180.

447 VRANKEN e.a. 1997, 63.

448 Zie JURGENS 1996, 281 p.

449 VRANKEN e.a. 1997, 87.

van een derde om handhavend op te treden, wordt afgewezen.<sup>450</sup> Passief gedogen impliceert dat er wetens en willens wordt afgezien handhavend op te treden op een stilzwijgende wijze, dus zonder dat dit expliciet wordt geponeerd. Gedogen staat dus haaks op handhaven. Als het betrokken bestuursorgaan niet op de hoogte is van een illegale situatie en bijgevolg ook niet optreedt, is er geen sprake van een gedoogsituatie.<sup>451</sup>

Het bestuur heeft een beginselplicht tot handhaving zodat de ruimte om te gedogen beperkt is.<sup>452</sup> De beginselplicht tot handhaving is sinds het midden van de jaren 1990 in de rechtspraak van de Afdeling verschenen. Die plicht impliceert dat het bevoegde bestuursorgaan in beginsel met een herstelsanctie tegen illegale situaties moet optreden.<sup>453</sup> Het gaat echter niet om een absoluut te vervullen plicht zodat er bijzondere omstandigheden kunnen zijn die het orgaan ertoe mogen brengen van handhaving af te zien. Die beginselplicht heeft niet als consequentie dat de bestuursoverheid geen enkele beleidsvrijheid meer zou hebben (hoewel dat die ernstig ingeperkt wordt). Het bestuursorgaan hoeft niet zonder meer op te treden tegen overtredingen van wettelijke voorschriften maar moet bij een beslissing inzake handhaving de betrokken belangen afwegen.<sup>454</sup> De betrokken belangen zijn enerzijds de belangen die met de handhaving zijn gediend – het algemene belang van handhaving en de belangen van derden die om handhaving verzoeken – en het belang van de overtreder dat door de handhaving wordt geschaad.<sup>455</sup> De rechter zal dan toetsen of het bestuur alle belangen in aanmerking heeft genomen en door een afweging ervan in redelijkheid tot zijn standpunt is kunnen komen om

450 De bestuursrechter ziet in een schriftelijke verklaring dat het orgaan gedooft (*i.e.* een gedoogverklaring), een besluit, zodat aan al de toepasselijke Awb-eisen moet zijn voldaan. De weigering van een gedoogverklaring is in beginsel geen besluit (ABRvS 15 april 1994, *AB* 1994, 619, noot JURGENS) tenzij in bijzondere omstandigheden (ABRvS 12 juni 1997, *AB* 1997, 343, noot PvB) en de intrekking ervan ook niet (ABRvS 4 juni 2002, *LJN* AE8045). Een gedoogverklaring kan voorafgaand of na het illegale handelen worden verleend. Er kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen een gekwalificeerde en een gewone gedoogverklaring: in het eerste geval wordt de verklaring verstrekt in de veronderstelling dat de betrokken activiteit nog kan worden gelegaliseerd en in het tweede geval niet. Een laatste onderscheid betreft mondelinge en schriftelijke gedoogverklaringen. In beginsel staat alleen tegen schriftelijke gedoogverklaringen bezwaar en beroep open. MICHIELS 2009a, 88-89.

451 En bijgevolg kan er ook geen vertrouwen worden gewekt dat hiertegen niet opgetreden zal worden. Bv. HR 8 mei 1968, *BNB* 1968, 143, noot LANCEE. DE MOOR-VAN VUGT 1987, 30. Hoewel er rechtsgeleerden zijn die dit als een ‘impliciet gedogen’ benoemen: VRANKEN e.a. 1997, 87.

452 ABRvS 24 april 2002, *LJN* AE1835 en ABRvS 31 juli 2002, *LJN* AE5972: die uitspraken betreffen de verhouding tussen het vertrouwensbeginsel en de beginselplicht tot handhaving.

453 Zie bv. ABRvS 2 februari 1998, *AB* 1998, 181, noot FM; ABRvS 30 juni 2004, *LJN* AP4646 en ABRvS 18 augustus 2004, *AB* 2004, 424, noot FM. Zie ook VAN BUUREN e.a. 2011, 244 p.

454 MICHIELS 2009c, 147.

455 Artikel 3:4 Awb verplicht tot afweging. Aldus ook DAMEN e.a. 2009a, 710.

af te zien van de handhaving.<sup>456</sup> In de rechtspraak komen vier situaties naar voren waarin sprake kan zijn van rechtmatig gedogen of anders gezegd van bijzondere omstandigheden die het bestuursorgaan ertoe kunnen brengen van handhaving af te zien.<sup>457</sup> Ten eerste bij een concreet zicht op legalisatie. Wanneer een illegale situatie legaal zal worden gemaakt door wijziging van het wettelijke regime of door het verlenen of wijzigen van een vergunning of ontheffing. Handhaving zou dan onredelijk kunnen zijn.<sup>458</sup> Ten tweede situaties waarin het achterliggende belang of een ander beschermingswaardig belang beter wordt gediend met gedogen dan met handhaven of situaties waarin het handhaven volstrekt onevenredig zou zijn. Ten derde situaties waarin succesvol een beroep kan worden gedaan op een rechtsbeginsel zoals het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel en ten slotte situaties waarin het belang tot handhaving gering wordt geacht in verhouding tot de geschonden belangen.<sup>459</sup> Op de derde situatie wordt dieper ingegaan.

Het vertrouwensbeginsel – dat vertrouwen beschermt, gewekt door een bestuursorgaan dat niet handhavend zal worden opgetreden of dat een bepaalde handeling niet onwettig is terwijl dat wel zo blijkt te zijn – staat tegenover het beginsel dat de wet moet worden nageleefd. Bevat de wet uitzonderlijk een verplichting tot handhaving – doorgaans bestaat er echter een bevoegdheid<sup>460</sup> – dan

---

456 Er is echter niet snel sprake van een bijzonder geval waarin kan worden afgezien van handhaving. Bv. ABRvS 26 maart 2008, *LJN* BC7617.

457 MICHIELS stelt in zijn noot onder Dakopbouw Haarlem: ‘Inmiddels lijkt het er echter op dat rechters (inclusief de Afdeling) ‘vol’ toetsen of zich een bijzondere omstandigheid voordoet. In dat geval is de afwegingsruimte zo groot als de rechter die in een bepaald geval wenselijk acht: de rechter maakt zelf een afweging door zelf de aan handhaving in de weg staande bijzonderheid van de omstandigheid vast te stellen.’ MICHIELS 2009b, 563.

458 Er moet m.a.w. een concreet zicht op legalisatie bestaan: er moeten daadwerkelijke stappen zijn ondernomen om tot legalisatie te komen en de legalisatie moet op redelijk korte termijn worden gerealiseerd. Zie ABRvS 19 september 2001, *AB* 2002, 68, noot VERMEER. Zie standaardoverweging in ABRvS 30 juni 2004, *LJN* AP4646: ‘Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid moeten gebruik maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden kan van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.’

459 In het bijzonder wanneer de overtreding van geringe aard en ernst is, zou het treffen van handhavingsmaatregelen onevenredig zijn: zie bv. ABRvS 21 juli 2004, *AB* 2004, 293, noot JSt; ABRvS 19 januari 2005, *AB* 2005, 50, noot ABB en ABRvS 5 april 2006, *AB* 2006, 207, noot VERMEER.

460 Zie MICHIELS 2009c, 148 die stelt dat de meeste sanctiebevoegdheden vrije bevoegdheden zijn. Bevat de wet (of het Unierecht) een plicht tot het opleggen van een sanctie, dan is er geen ruimte voor belangenafweging.

moeten de beginselen van vertrouwen en legaliteit worden afgewogen.<sup>461</sup> Het legaliteitsbeginsel zal het doorgaans halen op het vertrouwensbeginsel hoewel de honorering van het vertrouwensbeginsel niet geheel is uitgesloten en er zijn omstandigheden denkbaar die kunnen rechtvaardigen dat er incidenteel wordt afgevoerd van de wet.<sup>462</sup>

Twee situaties moeten worden onderscheiden. De eerste situatie is als het bestuur meedeelt dat een bepaalde activiteit legaal is terwijl dat niet zo blijkt te zijn en een vergunning moest zijn verkregen. In principe wordt op grond van de gewekte verwachtingen geen vergunning afgegeven maar het gedrag van de overheid speelt wel een rol in de afweging van de belangen.<sup>463</sup> De tweede situatie is dat een activiteit illegaal is maar waarbij het bestuur beslist niet op te treden (te gedogen). Wanneer een overheid in het verleden niet is opgetreden tegen een onjuiste wetstoepassing, leidt dit in beginsel niet tot een gerechtvaardigd vertrouwen dat daartegen niet meer handhavend zal worden opgetreden.<sup>464</sup> Het enkele tijdsverloop is geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan het bestuur in redelijkheid van handhavend optreden had behoren af te zien en die omstandigheid brengt niet met zich mee dat het bestuur een in rechte te honoreren vertrouwen wekt dat niet handhavend zal worden opgetreden.<sup>465</sup> Anders gezegd, het stilzitten van het overheidsorgaan gedurende jaren heeft het recht van het bestuur om op te treden niet verloren laten gaan<sup>466</sup> en kan dus in beginsel geen vertrouwen wekken dat van handhaving wordt afgezien.<sup>467</sup>

De beslissing van het bestuur alsnog op te treden – na het wetens en willens toelaten van een illegale activiteit gedurende een aantal jaren – zal door de rechter in overeenstemming met het vertrouwensbeginsel worden geacht als rekening is gehouden met de belangen van de betrokkene zoals tijdige bekendmaking van het voornemen tot handhaving, het voorzien van een overgangstermijn<sup>468</sup> – vaak in de vorm van een persoonsgebonden gedoogtoestemming (dat wil zeggen voor de overtreder en niet voor zijn opvolgers) – of het betalen van schadevergoeding.<sup>469</sup>

461 Bv. ABRvS 22 februari 2001, *LJN* AB0310 en ABRvS 22 maart 2001, *LJN* AB0934.

462 Zie ook VERMEER 2010, 92-93.

463 VERMEER 2010, 97.

464 ABRvS 14 januari 1998, *AB* 1998, 309, noot GC; ABRvS 29 november 2006, *AB* 2007, 127, noot VERMEER; ABRvS 2 mei 2007, *AB* 2007, 161, noot ORTLEP en ABRvS 16 mei 2007, *AB* 2007, 246, noot NIJMEIJER en ABRvS 4 maart 2009, *LJN* BH4646.

465 ABRvS 21 juli 2001, *LJN* BN1883.

466 Bv. ABRvS 4 februari 1997, *AB* 1997, 184, noot FM: geen gerechtvaardigde verwachting dat stortingen zouden worden gedoogd.

467 Bv. ABRvS 17 augustus 2005, *LJN* AU1110; ABRvS 29 november 2006, *AB* 2007, 127, noot VERMEER en ABRvS 30 september 2009, *AB* 2009, 348, noot MICHIELS.

468 De onwettige situatie blijft dan nog een beperkte tijd voortbestaan zodat de overtreder een redelijke termijn heeft om zijn toestand aan de toepasselijke wetgeving te conformeren.

469 DAMEN 2009a, 717.



Bijgevolg zal slechts uitzonderlijk vertrouwen – ontleend aan het gedogen gedurende lange tijd – gehonoreerd worden.<sup>470</sup>

In enkele uitspraken moest van handhaving worden afgezien op grond van het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>471</sup>

Het hangt steeds af van de concrete omstandigheden van het geval en de belangenafweging maar meestal biedt een expliciete gedoogbeschikking de overtreder een garantie dat zijn vertrouwen zal worden gehonoreerd.<sup>472</sup> Als in een expliciete gedoogbeschikking de toezegging wordt gedaan dat niet handhavend zal worden opgetreden omdat de situatie op termijn zal worden gelegaliseerd dan zal het vertrouwen mogelijk doorwegen in de belangenafweging (hoewel een gedoogbesluit op zich dus niet in de weg staat aan de bevoegdheid handhavend op te treden).<sup>473</sup> Een formele gedoogverklaring is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Is een gedoogverklaring onherroepelijk geworden (er staat geen rechtsmiddel meer tegen open) dan mag de overtreder er in ‘belangrijke mate’ op vertrouwen dat niet zal worden opgetreden.<sup>474</sup> Er bestaan verschillende soorten gedoogverklaringen, voor kortere en voor langere duur. Als er een (korte) termijn van gedogen is vooropgesteld dan zal handhaving vóór het verstrijken van die

---

470 Bv. CRvB 5 januari 2006, *LJN* AT0589: door het jarenlange nalaten van het bevoegde orgaan te reageren op het niet vermelden van de sofinummers bij de loonopgave van bepaalde werknemers was bij de betrokkene het gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat het bevoegde orgaan aan haar handelwijze geen gevolgen zou verbinden. *Contra*: ABRvS 6 november 2002, *LJN* AE9866 (gedogen camping) en tevens ABRvS 29 november 2006, *AB* 2007, 127, noot VERMEER: veertien jaar stilzitten wekte geen vertrouwen dat een wettelijk verbod niet op de betrokkene van toepassing zou zijn. In geval van zeer langdurig en zonder aanvaardbare redenen stilzitten van het bestuur wordt de handhaving ook soms in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel geacht.

471 Bv. ABRvS 17 augustus 1999, *Gmst.* (1999) 7113.5, noot GOORDEN; ABRvS 6 november 2002, *LJN* AE9891 en ABRvS 20 juli 2005, *LJN* AT9659.

472 ABRvS 16 maart 2005, *LJN* AT0589 en ABRvS 3 januari 2007, *AB* 2007, 70, noot VERMEER.

473 O.m. LAM 2004, 120-121 en MICHIELS 2009c, 146. Als de belangen die met de handhaving zijn gemoeid zwaarder wegen zal - ondanks een expliciete gedoogverklaring - toch worden gehandhaafd maar in dat geval kan het bestuur verplicht worden de geleden schade te vergoeden.

474 ABRvS 17 juli 2002, *AB* 2002, 404, noot ARN: B&W had - zonder enig vooruitzicht op legalisatie - bij besluit gedoogd dat in strijd met het bestemmingsplan een ontsluitingsweg werd aangelegd. Het besluit was weliswaar onherroepelijk geworden maar de Afdeling vond dat B&W toch nog handhavend kon optreden. Zie ook ABRvS 20 februari 2008, *LJN* BC4636: in deze zaak had het college van B&W persoonlijke (onherroepelijke) gedoogverklaringen voor permanente bewoning van recreatiewoningen afgegeven aan de bewoners. De Afdeling besliste dat kon worden afgezien van handhaven maar dat het niet zo was dat vertrouwen altijd moet worden gehonoreerd en dat de belangen moeten worden afgewogen.

termijn doorgaans strijdig zijn met het vertrouwensbeginsel.<sup>475</sup> Is de termijn zeer lang dan kunnen zich wel nieuwe omstandigheden voordoen of belangen van derden worden bedreigd die het beëindigen van het gedogen kunnen rechtvaardigen en die dus opwegen tegen het gewekte vertrouwen.<sup>476</sup> Gedogen kan niet alleen door middel van een expliciete gedoogverklaring maar bijvoorbeeld ook door een tot de gedoogde gerichte brief,<sup>477</sup> een overeenkomst tussen burger en bestuur,<sup>478</sup> enz.

Wordt vertrouwen gewekt door een ander bestuursorgaan dan het handhavende bestuursorgaan dan hoeft dit in de regel niet te worden gehonoreerd aangezien het bestuursorgaan in beginsel enkel gehouden is het vertrouwen te honoreren dat het zelf heeft gewekt of dat gewekt is op grond van gedrag van diegene die gemachtigd is het betrokken orgaan te vertegenwoordigen of bevoegd is bindende aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitoefening van zijn bevoegdheden.<sup>479</sup>

#### 6.6.5 Tussenconclusie

Er kan worden geconcludeerd dat in diverse situaties het vertrouwensbeginsel aan de orde kan zijn. Het vertrouwensbeginsel kan geen bescherming bieden tegen het wijzigen of het invoeren van bestuursregelgeving. Bij elke invoering of wijziging van regelgeving moet op grond van dit beginsel een behoorlijke belangenafweging worden doorgevoerd en door de regelgever moet worden nagegaan of overgangsbepalingen zijn vereist met het oog op het beschermen van bij de burgers opgewekte verwachtingen. Retroactiviteit van bestuursregelgeving is in beginsel verboden behoudens uitzonderingen zoals een wettelijke bepaling of een doorslaggevend algemeen belang. Aan de Awb-regels inzake intrekking en wijziging van subsidies liggen vertrouwen en rechtszekerheid ten grondslag. Intrekking en wijziging van subsidiebesluiten tijdens de verlening en vaststelling kunnen slechts binnen beperkte grenzen die in de Awb zijn opgesomd. De intrekking en opheffing van overige besluiten zijn aan gelijkaardige – uit de rechtspraak voortvloeiende en op bescherming van vertrouwen en rechtszekerheid gesteunde – regels onderworpen. De bestuursoverheid is doorgaans aan uitdrukkelijke specifieke toezeggingen gebonden op grond van gewekte verwachtingen. Individuele specifieke inlichtingen kunnen mogelijk ook te honoreren vertrouwen wekken. In beginsel is een overheidsinstantie gebonden aan de bekendgemaakte beleidsregels die hij of een hiërarchisch hogere overheid heeft uitgevaardigd

475 Bv. ABRvS 22 september 1997, *Br.* 1998, 124: ‘Ten aanzien van appellante doet zich niet de situatie voor dat burgemeester en wethouders een gedoogverklaring hebben afgegeven en daarmee de verwachting hebben gewekt dat het gebruik zou passen binnen het beleid, waaraan de gevolgtrekking zou kunnen worden verbonden dat zij later niet meer in redelijkheid terzake van het strijdige gebruik hebben kunnen aanschrijven.’

476 Bv. ABRvS 28 juli 2004, *LJN* AQ5758 (wijziging omstandigheden). VERMEER 2010, 99.

477 Bv. ABRvS 10 augustus 2005, *LJN* AU0760.

478 Bv. ABRvS 16 maart 2005, *LJN* 0589.

479 ABRvS 28 december 2001, *AB* 2002, 380, noot VERMEER. VERMEER 2010, 107.

betreffende de wijze van uitoefening van een bepaalde discretionaire bevoegdheid. Hoewel, uitzonderlijk kan van beleidsregels worden afgeweken op grond van een doorgevoerde belangenafweging voor zover onder meer het vertrouwensbeginsel niet wordt geschonden. De overheid kan ook gebonden zijn aan een vaste praktijk zonder dat dit geformaliseerd is in een beleidsregel in de zin van de Awb. Honorering van een gewekt vertrouwen door gedogen staat tegenover de beginselplicht tot handhaving. Afhankelijk van de af te wegen belangen en het mogelijke instrument waarin gedogen vorm heeft gekregen (bijvoorbeeld expliciete gedoogverklaring) kan het vertrouwensbeginsel in een gedoogsituatie een (zeer) beperkte bescherming bieden.

### **6.7 Nationaal vertrouwensbeginsel onder Europese invloed**

Het Unierecht heeft een belangrijke impact op het Nederlandse bestuursrecht. De invloed is voelbaar in het Nederlandse algemene bestuursrecht<sup>480</sup> met inbegrip van de Awb. Zo is het proportionaliteitsbeginsel in de Awb gecodificeerd onder invloed van het Unierecht.<sup>481</sup> Initieel besteedde de Awb slechts beperkte aandacht aan het Unierecht. Vandaag de dag zijn vele Awb-bepalingen op het Unierecht afgestemd en houdt vrijwel ieder ontwerp van wetgeving rekening met de Europese ontwikkelingen en vereisten. Er duiken echter nog problemen op doordat er in het verleden onvoldoende rekening is gehouden met het Unierecht zoals met betrekking tot de afwezigheid van een uitdrukkelijke rechtsgrond om de toekenning van staatssteun in strijd met het Unierecht te wijzigen of in te trekken (zie 6.7.2.2).

In Nederland is de voorrang van het Europese recht onmiddellijk algemeen aanvaard en is die erkenning op de specificiteit van de Europese rechtsorde gesteund.<sup>482</sup> De Nederlandse rechtsorde erkende het beginsel van voorrang van het internationale recht reeds vóór de Nederlandse Grondwet van 1953 dit beginsel codificeerde. Waar in het verleden in de Nederlandse rechtspraak soms expliciet werd verwezen naar artikel 94 van de Grondwet<sup>483</sup> ter rechtvaardiging van de

---

480 Hierover zie bv. BIJLOOS & VAN DEN OOSTERKAMP 1990 853; MORTELMANS 1996 127 en STEYGER 2002, 35 p.

481 In de toelichting wordt verwezen naar de rechtspraak van het Hof van Justitie om te illustreren dat het een algemeen aanvaard beginsel is. Zie Kamerstukken II, 1988-1989, nr. 21.221, nr. 3, p. 70-71.

482 Zie bv. BESSELINK 1996, 192-206; BROUWER 1992-93, 1366-1370 en KELLERMANN 1989, 175-185.

483 Het geldende artikel 94 van de Grondwet van 1983 bepaalt: 'Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.' Zie ook PRECHAL 1990, 981-982.

rechtstreekse werking van het Europese recht, gebeurt dit nu niet meer en is de doorwerking gesteund op de eigen aard van de Europese rechtsorde.<sup>484</sup>

Herhaald kan worden dat de impact van het Unierecht in het bijzonder het Uniebeginsel van gerechtvaardigde verwachtingen centraal staat in dit proefschrift. Vooreerst komt de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel door de Nederlandse rechter aan bod. Vervolgens wordt ingegaan op de toepassing van het verdergaande Nederlandse beginsel binnen de Unierandvoorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Tot slot wordt ingegaan op de vrijwillige adoptie en de wijze waarop het nationale vertrouwensbeginsel mogelijk veranderingen ondergaat onder invloed van het Unierecht.

#### 6.7.1 Europees vertrouwensbeginsel

De Nederlandse rechters die vaststellen dat in een zaak sprake is van een volledige europeanisering passen in de regel consequent het Europese (gecodificeerde) vertrouwensbeginsel toe. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de verlening, intrekking en terugvordering van Europese subsidies volledig en sluitend Europees geregeld is.

Zo kwam het CBB in een zaak van 20 september 2007 tot de vaststelling dat de aan de orde zijnde verordening inzake Europese subsidies het vertrouwensbeginsel codificeerde door te bepalen in welke gevallen er niet moest worden teruggevorderd.<sup>485</sup> Het nationale vertrouwensbeginsel – met inbegrip van zijn verdergaande rechtsbescherming – moet bij een volledige europeanisering buiten spel worden gezet.<sup>486</sup>

De Nederlandse rechters passen het Europese–gecodificeerde–vertrouwensbeginsel geregeld toe in douane- en landbouwzaken.

In de zaak van 10 augustus 2007 van de Hoge Raad was de navordering van douanerechten aan de orde en in het bijzonder het in artikel 220, tweede lid CDW neergelegde vertrouwensbeginsel.<sup>487</sup> Het Gerechtshof Amsterdam had een beroep tegen de naheffing van douanerechten afgewezen omdat de betrokkene – als professionele marktdeelnemer – ‘redelijkerwijs’ had kunnen ontdekken dat voor zekere goederen een incorrecte (te lage) douaneheffing was opgelegd. Een beroep op onder meer het nationale vertrouwensbeginsel kon niet baten aangezien de

484 Bv. HR 2 november 2004, *LJN* AR1797 (een verordening is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat krachtens het verdrag en niet krachtens enig nationaal besluit) en ABRvS 7 juli 1995, *AB* 1997, 117 (voorrangsbeginsel geldt ook voor niet-rechtstreeks werkende bepalingen). *EIJSBOUTS* e.a. 2010, 250 en *LENAERTS & VAN NUFFEL* 2003, 613.

485 CBB 20 september 2007, *AB* 2007, 361, noot ORTLEP.

486 Bv. CBB 1 december 1989, *UCB* 1989, 79; CBB 28 december 1994, *UTC* 1995, 9 en CBB 28 oktober 1998, *UTC* 1999, 8.

487 HR 10 augustus 2007, *AB* 2007, 388, noot ORTLEP. Ander vb. waarin het in art. 220 CDW neergelegde vertrouwensbeginsel aan de orde was: HR 14 augustus 2009, *LJN* BJ5039.

voorwaarden voor de toepassing van het gecodificeerde vertrouwensbeginsel in artikel 220, tweede lid, b, CDW limitatief en strikt waren opgesomd.<sup>488</sup> Het oordeel van het Gerechtshof werd in stand gelaten daar de Hoge Raad oordeelde dat de zaak niet tot cassatie kon leiden.

Het vertrouwensbeginsel dat is neergelegd in de landbouwverordeningen kwam in diverse zaken aan bod.<sup>489</sup>

Er zijn uitspraken inzake de toepassing van het vertrouwensbeginsel gecodificeerd in artikel 73 van de (oude) Verordening 786/2004 betreffende het geïntegreerde beheers- en controlesysteem<sup>490</sup> waarbij de Nederlandse rechter stelde dat de voorwaarden van het gecodificeerde Europese beginsel moesten worden toegepast en dat voor het nationale beginsel geen ruimte meer was.<sup>491</sup> In een uitspraak van 23 april 2007 paste het CBB ten aanzien van een nationale beschikking tot toekenning van akkerbouwsteun het Europese vertrouwensbeginsel toe.<sup>492</sup>

Het is voor de Nederlandse bestuursrechter niet altijd even gemakkelijk om vast te stellen of de intrekking en terugvordering van de Europese subsidie volledig is geëuropeiseerd en dus het Europese vertrouwensbeginsel moet worden toegepast. Uit diverse Nederlandse uitspraken blijkt dat de Nederlandse rechter in zaken waar het Europese recht direct moet worden toegepast, de toepassing van een vertrouwensbeginsel in strijd met het (Europese) recht afwijst daar naar Europees recht het vertrouwensbeginsel nooit *contra legem* kan worden toegepast.<sup>493</sup>

In de zaak Frico kon een beroep op het vertrouwensbeginsel niet worden gehonoreerd omdat dit in strijd was met het Unierecht. Monetair compenserende bedragen in strijd met het Europese recht konden niet worden uitbetaald niettegenstaande het Productschap voor Zuivel zonder voorbehoud hierover uitlatingen had gedaan. Het CBB vond wel dat het Productschap door de uitlatingen zich enigszins had gebonden aan Frico zodat de mogelijkheid werd geopend voor vergoeding van de dispositieschade.<sup>494</sup>

In de zaak Hollandse Palmolen stelde het CBB vast dat een Europese verordening regelde hoe de nationale uitvoeringsorganen toepassing moesten geven aan de

---

488 Zie ook concl. A-G VAN BALLEGOOIJEN, *AB* 2007, 2044.

489 Bv. CBB 19 oktober 2005, *LJN* AU4924.

490 Vervangen door de Verordening (EG) nr. 73/2009. Zie 5.2.

491 Bv. CBB 1 december 1989, *UCB* 1989, 79.

492 CBB 23 april 2007, *AB* 2007, 247, noot DUIJKERSLOOT & ORTLEP: absoluut verbod *contra legem*. De steun moest worden teruggevorderd.

493 Bv. CBB 5 juli 1991, *UCB* 1991, 48; CBB 5 januari 1995, *AB* 1995, 537; CBB 23 april 2007, *AB* 2007, 247, noot DUIJKERSLOOT & ORTLEP.

494 CBB 15 juli 1988, *UCB* 1988, 52.

voorwaarden voor steunverlening zodat er geen ruimte was voor toepassing van het vertrouwensbeginsel *contra legem*.<sup>495</sup>

Het CBB oordeelde in een zaak van 24 juni 2005 in het kader van een toen bestaande Europese akkerbouwsubsidie dat de verplichting tot terugvordering rechtstreeks voortvloeide uit het Unierecht en door dit recht sluitend werd geregeld.<sup>496</sup> Volgens het CBB kon nationale bestuursregelgeving zoals het door appelante ingeroepen artikel 4:49 Awb de directe toepassing van het Unierecht niet beperken. Het College bepaalde niet uitdrukkelijk of het nationale dan wel het Europese vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel van toepassing was maar de uitspraak maakt duidelijk dat het aan artikel 4:49 Awb ten grondslag liggende rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel bij de directe toepassing van het Unierecht moest worden geneutraliseerd.

In de zaak Campina II van het CBB van 17 mei 2006 kwam expliciet aan bod of het nationale rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel dan wel de Europese tegenhanger moest worden toegepast.<sup>497</sup> Het betrof een uitspraak op een beroep ingesteld door Campina Zuivel BV (hierna Campina) tegen een besluit van het Productschap Zuivel – het nationale uitvoeringsorgaan – van 7 oktober 1999. Bij dit besluit werd het bezwaar tegen het besluit van 7 april 1999 waarbij de door Campina ontvangen steunbedragen zijn teruggevorderd op grond van de Verordening (EEG) nr. 2921/90 van de Commissie van 10 oktober 1990 betreffende de steunverlening voor ondermelk die tot caseïne en caseïnaten werden verwerkt door het Productschap Zuivel ongegrond verklaard. Het Hof van Justitie had een arrest gevelde<sup>498</sup> waarin de uitleg van de bepalingen van die voormelde verordening aan bod kwamen. Het Hof oordeelde dat uit de bewoordingen van artikel 1, leden 1 en 3 van verordening nr. 2921/90 blijkt dat de steun wordt verleend voor het vervaardigen van een eindproduct uit bepaalde basisproducten die op één dag zijn samengevoegd. Het verzamelen gedurende enkele dagen en het opnieuw verwerken van resthoeveelheden van het reeds vervaardigde product voldoen duidelijk niet aan die definitie omdat het niet gaat om een vervaardiging uit basisproducten. Bijgevolg was het betrokken caseïnaat niet steunwaardig. Het CBB stelde dan ook vast dat het Productschap terecht had gesteld dat de productie van het betrokken caseïnaat door Campina in de periode 16 oktober 1991 tot 15 oktober 1995 niet voor steun in aanmerking kwam en dat de bedragen bijgevolg moesten worden teruggevorderd. Ook de Commissie was dit

495 CBB 17 maart 1989, *UCB* 1989, 16: ‘In het licht van de rechtstreekse toepasselijkheid van de betrokken Gemeenschapsverordeningen kan naar het oordeel van het College evenmin sprake zijn van enig naar Nederlands bestuursrecht relevant vertrouwen, op grond waarvan verzoekster wegens de niet intrekking van de eenmaal verleende nationale erkenning in rechte te honoreren verwachtingen mocht koesteren ten aanzien van de toepassing door verweerder van de betrokken communautaire voorschriften in verzoeksters geval.’ Zie ook CBB 25 juni 2010, *LJN* BN0326: een beroep op het vertrouwensbeginsel kon niet leiden tot aanspraken op financiële voordelen in strijd met de geldende Europese regelgeving.

496 CBB 24 juni 2005, *LJN* AT8929, aangehaald in VAN DEN BRINK 2009, 28.

497 CBB 17 mei 2006, *AB* 2006, 313, noot DUIJKERSLOOT.

498 HvJ C-133/99, *Nederland v. Commissie*, *Jur.* 2002, I-4943.

oordeel toegedaan.<sup>499</sup> Campina beriep zich op het arrest Deutsche Milchkontor<sup>500</sup> ter ondersteuning van de redenering dat de terugvordering werd beheerst door het nationale recht zowel wat betreft de materiële voorwaarden als wat betreft de procedurele voorschriften, vormvoorschriften en bewijsregels binnen de grenzen van het Unierecht. Het CBB wees er echter op dat Deutsche Milchkontor een geschil met betrekking tot een Europese regeling betrof (Verordening (EEG) nr. 990/72) die geen voorschriften bevatte inzake de terugvordering van steunbedragen die op grond van die regeling onverschuldigd betaald waren. Anders dan Verordening nr. 990/72 bevatte de Europese regeling die *in casu* van toepassing was namelijk Verordening (EEG) nr. 2921/90 wél voorschriften met betrekking tot de terugvordering van onverschuldigd betaalde steunbedragen. In het bijzonder bepaalt artikel 5, vierde lid dat de lidstaten de ten onrechte betaalde bedragen vermeerderd met de rente moeten terugvorderen. Artikel 5, vijfde lid voorziet percentages waarmee de Europese subsidie wordt ingekort als het gevraagde of uitbetaalde bedrag hoger is dan het bedrag waarop krachtens de verordening werkelijk aanspraak kan worden gemaakt. Wanneer bij controle blijkt dat het verschil het gevolg is van het feit dat in de aanvraag doelbewust of door grove nalatigheid onjuiste gegevens zijn verstrekt, komt de aanvrager bovendien niet voor de steun in aanmerking in de zes maanden na de datum waarop hem van de uitsluiting kennis werd gegeven. Onder verwijzing naar het arrest Käserei Champignon Hofmeister van het Hof van Justitie – waarin sprake was van een Europeanisering van de regels inzake terugvordering<sup>501</sup> – besloot het CBB dat de terugvordering *in casu* dwingend was bepaald en het Productschap Zuivel dus bond. Campina wierp verder op dat het Productschap op grond van de beginselen van rechtszekerheid, vertrouwen en evenredigheid van terugvordering had moeten afzien. Het CBB stelde dat een beroep op het Europese rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel niet kon worden gehonoreerd daar het Hof van Justitie de *contra legem* toepassing van de beginselen afwijst.<sup>502</sup> Het nationale vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel kon evenmin worden toegepast want de terugvordering was volledig Europees geregeld. Opvallend is dat de President van het CBB in Campina I tot de tegenovergestelde conclusie was gekomen en oordeelde dat de regeling niet volledig was geëuropeaniseerd zodat er juist wel ruimte was voor de toepassing van het nationale vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel binnen Europese randvoorwaarden.<sup>503</sup>

In latere uitspraken van het CBB met betrekking tot de terugvordering van uitbetaalde akkersteun is de rechtspraak van 17 mei 2006 bevestigd.<sup>504</sup> Als de terugvordering Europees is geregeld, kunnen enkel in het Europese recht gronden

---

499 Beschikking Commissie 1999/187/EG van 3 februari 1999, *OJ* 1999, L 61, 37.

500 HvJ 205 - 215/82, Deutsche Milchkontor e.a., *Jur.* 1983, 2633.

501 HvJ C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, *Jur.* 2002, I-6453.

502 Er wordt verwezen naar HvJ 5/82, Maizena, *Jur.* 1982, 4601; HvJ 188/82, Thyssen, *Jur.* 1983, 3721 en HvJ 316/86, Krücken, *Jur.* 1988, 2213.

503 CBB 15 november 1995, *AB* 1996, 212, noot JHvDV.

504 Bv. CBB 20 september 2007, *AB* 2007, 361, noot ORTLEP.



worden gevonden om aan de terugvorderingsverplichting te ontkomen zoals het Europese vertrouwensbeginsel. Het CBB bevestigde in diverse uitspraken dat *contra legem* toepassing van dit laatste beginsel uitgesloten is.<sup>505</sup>

In een vorig hoofdstuk (zie 5.3.1.3) kwam de Europese behandeling van de ESF-zaken reeds aan bod. Hier wordt gefocust op de nationale afhandeling ervan.<sup>506</sup> Jarenlang was de rechtspraak van het Hof van Justitie in ESF-zaken dat het nationale vertrouwensbeginsel binnen de Europese randvoorwaarden kon worden toegepast daar er sprake was van een indirecte toepassing van het Unierecht.<sup>507</sup> Plots werd die vaste rechtspraak aan het wankelen gebracht met de zaak Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening van het Hof van Justitie<sup>508</sup> waaruit de nationale rechter concludeerde dat voortaan het Europese vertrouwensbeginsel in ESF-zaken moest worden toegepast en niet het nationale beginsel binnen randvoorwaarden.

De nationale ESF-zaken betroffen zaken waarin de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid subsidies uit het Europees Sociaal Fonds had verstrekt aan diverse eindbegunstigden in Nederland. In de zaak Sociaal Economische Samenwerking West Brabant<sup>509</sup> was een subsidie vastgesteld door de overheid zonder de nodige controles te verrichten inzake het voeren van een correcte projectadministratie. Naar Europees recht moest de subsidie worden teruggevorderd wegens strijd met artikel 10 ESF-regeling waarin is bepaald dat de aanvrager een aparte projectadministratie moet voeren en waarin is beschreven wat dit precies inhoudt. Het probleem was dat intrekking en terugvordering naar nationaal recht van de Europese subsidie die reeds was vastgesteld niet meer mogelijk was omdat artikel 4:49, eerste lid, Awb – dat drie gronden tot intrekking van de subsidievestiging voorziet – *in casu* niet kon worden toegepast. Zo kon de minister die de administratie niet had gecontroleerd alvorens de subsidie vast te stellen, niet volhouden dat hij niet wist of kon weten dat de subsidievestiging onjuist was.<sup>510</sup> Bijgevolg kon geen gevolg gegeven worden aan de verplichting voor nationale organen – voortvloeiend uit artikel 23, eerste lid,

505 Bv. CBB 23 april 2007, *AB* 2007, 247, noot DUIKERSLOOT en ORTLEP; CBB 14 november 2007, *LJN* BB8852; CBB 25 februari 2009, *LJN* BH4694 en CBB 1 september 2009, *LJN* BJ7538. Zie ook WIDDERSHOVEN e.a. 2007, 104-105: de auteurs stellen dat uit de uitspraak van het CBB van 17 mei 2006 kan worden afgeleid dat er sprake is van directe toepassing als de toepasselijke Unieregeling een regeling betreffende de terugvordering van Europese subsidies bevat. Zijn er geen Europese terugvorderingsbepalingen dan is er ruimte voor het nationale vertrouwensbeginsel.

506 Zie ook DEN OUDEN 2008, 32 p.

507 HvJ 265/78, Ferwerda, *Jur.* 1980, 617 en HvJ 205 - 215/82, Deutsche Milchkontor e.a., *Jur.* 1983, 2633.

508 HvJ C-383/06-C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a., *Jur.* 2008, I-1561.

509 ABRvS 30 augustus 2006, *AB* 2007, 240, noot JACOBS & DEN OUDEN.

510 Kamerstukken II 1993-1994, 23 780, nr. 3, 77-78. Zie ook VAN DEN BRINK 2009, 39.

van de Coördinatieverordening – de onrechtmatig betaalde subsidiebedragen terug te vorderen.<sup>511</sup>

In de zaak Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening<sup>512</sup> had de Algemene Directie voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in 1998 een subsidie van om en nabij de drie miljoen euro verleend aan de Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (draagt vandaag de naam Cedris, hierna de Vereniging) die de organisatie is van sociale werkgelegenheids- en reïntegratiebedrijven in Nederland. Een deel van de werknemers van de leden van de Vereniging is werkzaam op een sociale werkplaats. Het is voor de opleiding van die mensen dat de Vereniging een ESF-subsidieaanvraag indiende. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie die vaststelde dat de aanvraag in zijn oorspronkelijke vorm niet zou worden aanvaard in het licht van de vooropgestelde doelstellingen in de ESF-regeling, stelde de Vereniging voor de aanvraag te herschrijven naar een scholingsproject met een andere doelstelling opdat de subsidie toch zou kunnen worden uitgekeerd. De Vereniging deed dit, maar toen de subsidie na afloop van de (zogezegd) gesubsidieerde opleidingsactiviteiten moest worden vastgesteld (in 2002), was de arbeidsvoorzieningsorganisatie in de nasleep van de ESF-zaak reeds opgeheven. Haar rechtsopvolger – de minister van Sociale Zaken – was aan de oren getrokken door de Europese Commissie om de onrechtmatig verleende subsidies terug te vorderen en was dan ook niet mals in zijn controles. Uiteindelijk bleek dat de Vereniging helemaal geen recht had op de subsidies, want zij voldeed niet aan de voorwaarden voor het verstrekken ervan. De ESF-subsidie mocht alleen worden verleend voor scholingsprojecten die zouden leiden tot een uitstroom van medewerkers van de sociale werkvoorziening naar reguliere banen. Kenmerkend voor een sociale werkplaats is dat de medewerkers juist niet erg geschikt zijn voor de reguliere arbeidsmarkt en er was dan ook een te kleine uitstroom naar die markt gerealiseerd. Bijgevolg werd de subsidie op nul vastgesteld en moesten de betaalde voorschotten worden terugbetaald. De Afdeling vond echter dat in het licht van het Nederlandse vertrouwensbeginsel gecodificeerd in artikel 4:46 Awb *juncto* artikel 4:57 Awb en de af te wegen belangen, niet tot terugvordering van de subsidie kon worden overgaan.

De Afdeling die voor het dilemma stond dat terugvordering naar nationaal recht in beginsel niet kon terwijl op grond van het Europese recht de steun wel moest worden teruggevorderd, besloot prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te stellen. Op het ESF-arrest van het Hof van Justitie werd hierboven reeds ingegaan (zie 5.3.1.3). Hier kan worden volstaan met het in herinnering brengen van de tweede vraag en het antwoord van het Hof van Justitie. De vraag die werd gesteld was in hoeverre de aan artikel 4:49 Awb ten grondslag liggende beginselen van vertrouwen en rechtszekerheid en het ongeschreven vertrouwensbeginsel de intrekking en de terugvordering van de Europese gelden konden belemmeren in het licht van de Europese beginselen van vertrouwen en rechtszekerheid. Het Hof antwoordde dat toepassing moest worden gegeven aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel

---

511 Aldus ook JACOBS e.a. 2008, 158.

512 ABRvS 30 augustus 2006, AB 2007, 241, noot JACOBS & DEN OUDEN.

overeenkomstig de regels van het Europese recht. De Afdeling las in het antwoord van het Hof van Justitie dat de nationale rechter het Europese vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel moest toepassen. Bijgevolg bestond er volgens de Afdeling geen ruimte om het besluit tot intrekking en terugvordering van de subsidie aan het nationale vertrouwensbeginsel – binnen Europese grenzen – te toetsen.<sup>513</sup> In de eerste zaak kwam de Afdeling tot de overweging dat het Europese vertrouwensbeginsel niet succesvol kon worden ingeroepen door een subsidieontvanger die zich schuldig had gemaakt aan een kennelijke schending van de ESF-regels. In de tweede zaak was volgens de Afdeling de subsidie terecht op nul vastgesteld omdat de betrokkene niet aan de doelstelling van het project had voldaan en dus de subsidievoorwaarden niet had nageleefd. Met de toezegging door de minister dat de doelstelling ruim kon worden uitgelegd – en de subsidieontvanger dus wellicht naar nationaal recht te goeder trouw was – kon geen rekening worden gehouden. De subsidiebepalingen in de Awb moesten verordeningsconform worden uitgelegd.

De ESF-zaken leggen een belangrijk verschil bloot tussen het Europese en het nationale gecodificeerde vertrouwensbeginsel, in het bijzonder wat betreft de invulling van de goede trouw.<sup>514</sup> Naar Europees recht is de begunstigde niet te goeder trouw – en is dus geen beroep op het vertrouwensbeginsel mogelijk – in geval van een kennelijke schending van de Europese subsidieregels of wanneer de voorwaarden voor het verkrijgen van een Europese subsidie niet zijn nageleefd. Naar nationaal subsidierecht zou de begunstigde van een subsidie die is vastgesteld zonder dat de overheid de voorwaarden voor het toekennen van die subsidie heeft gecontroleerd en de begunstigde die door de overheid is aangezet zijn subsidieaanvraag te herschrijven in het licht van een doelstelling waarop de ESF-regeling van toepassing was terwijl zij wist dat de betrokkene daar niet kon aan voldoen, worden beschermd. Immers, artikel 4:49 Awb en artikel 4:46 Awb voorzien slechts in een beperkt aantal gronden om na de subsidievaststelling tot intrekking/wijziging of vaststelling op nul over te gaan. De achterliggende redenering is dat de rechten en het vertrouwen van de subsidiebegunstigde in toenemende mate worden beschermd naarmate de subsidieprocedure in een verder stadium is gevorderd.

De bovenvermelde rechtspraak is intussen verscheidene malen bevestigd.

In de zaken Zadkine bijvoorbeeld werden de subsidies op een lager bedrag vastgesteld en werden de subsidiebedragen deels teruggevorderd wegens kennelijke schending van de geldende regeling, namelijk artikel 10 van de ESF-regeling. De Afdeling stelde dat het Hof van Justitie in het arrest van 13 maart 2008 (C-383/06, C-384/06 en C-385/06) heeft gesteld dat de verplichting de verloren middelen te recupereren voortvloeit uit artikel 23, eerste lid, van de Coördinatieverordening en daarom geen

513 ABRvS 24 december 2008, *AB* 2009, 95, noot DEN OUDEN en ABRvS 24 december 2008, *AB* 2009, 96, noot DEN OUDEN.

514 JANS e.a. 2011, in voorbereiding.

beroep kon worden gedaan op het nationale vertrouwensbeginsel. Daarenboven kon de begunstigde geen beroep doen op het Europese vertrouwensbeginsel als die zich schuldig heeft gemaakt aan een kennelijke schending van de geldende regeling ‘indien de schending kenbare vereisten of verplichtingen ingevolge de geldende regeling betreft’. Zadkine wist op grond van artikel 10, eerste lid van de ESF-regeling dat zij als subsidieaanvrager een aparte projectadministratie moest voeren en voor haar was dus kenbaar aan welke administratieve verplichtingen zij ingevolge de ESF-regeling moest voldoen. Zadkine kon zich bijgevolg niet beroepen op het Europese vertrouwensbeginsel.<sup>515</sup> Die rechtspraak werd opnieuw bevestigd in de zaken Oliver.<sup>516</sup>

Het ESF-arrest van het Hof van Justitie in combinatie met de Afdelingsuitspraken hebben tot gevolg dat de aan de subsidietitel ten grondslag liggende beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen buiten spel worden gezet. De rekening wordt aan de subsidieontvanger gepresenteerd ongeacht of het nationale bestuursorgaan ertoe heeft aangezet de subsidiebepalingen te overtreden. Zoals in een vorig hoofdstuk is opgemerkt (zie 5.3.1.3) valt bij Europese subsidies een verschuiving van indirecte naar directe toepassing vast te stellen. De toekomstige rechtspraak van het Hof van Justitie zal duidelijk maken of op deze weg wordt verder gegaan.

#### *6.7.2 Nationaal vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden*

Is de terugvordering van de steun niet sluitend Europees geregeld, dan kan in bepaalde gevallen het nationale vertrouwensbeginsel worden toegepast binnen de Europese randvoorwaarden. De toepassing van het nationale beginsel binnen randvoorwaarden is in de rechtspraak hoofdzakelijk aan de orde in steunzaken (Europese subsidies en staatssteun). Buiten de steunzaken is de indirecte toepassing bijna niet aan de orde behoudens in de ophefmakende zaak ‘de Groene Vlieg’.

##### *6.7.2.1 Europese subsidies*

Wordt er bij een intrekking- en terugvorderingsregeling in een Europese subsidieregeling expliciet naar het nationale recht verwezen, dan bestaat er geen twijfel over de indirecte toepassing. De terugvordering moet gebeuren met behulp van het nationale recht.<sup>517</sup> Het kan ook zijn dat er niet expliciet naar het nationale recht wordt verwezen en het toch de bedoeling is dat de Europese regeling met

---

515 Zie ABRvS 23 juni 2010, *LJN* BM8808; ABRvS 23 juni 2010, *LJN* BM8809; ABRvS 23 juni 2010, *LJN* BM8816; ABRvS 23 juni 2010, *LJN* BM8818; ABRvS 23 juni 2010, *LJN* BM8820; ABRvS 23 juni 2010, *LJN* BM8829; ABRvS 30 juni 2010, *LJN* BM9679; ABRvS 30 juni 2010, *LJN* BM9702 en ABRvS 30 juni 2010, *LJN* BM9704.

516 ABRvS 14 juli 2010, *LJN* BN1145 en ABRvS 14 juli 2010, *LJN* BN1146.

517 Bv. artikel 56, vierde lid, van de Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999, *Pb. L.* 31 juli 2006, afl. 210, 25-78.

behulp van het nationale recht wordt uitgevoerd. Ter uitvoering van Europese subsidieregelingen worden dan nationale regelingen vastgesteld. Nationale regelingen kunnen bepalingen inzake intrekking en terugvordering van subsidies bevatten op voorwaarde dat ze conform zijn aan het Europese recht en aan de subsidietitel van de Awb.<sup>518</sup>

In de vroegere rechtspraak kon wanneer sprake was van een indirecte toepassing een (ongeschreven)<sup>519</sup> nationaal vertrouwensbeginsel binnen de grenzen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid – en voor zover dus ten volle rekening wordt gehouden met het belang van Unie – worden toegepast.<sup>520</sup>

In een uitspraak van het CBB van 21 februari 1996<sup>521</sup> werd een beroep op het nationale vertrouwensbeginsel afgewezen ten aanzien van uitlatingen van de minister met betrekking tot de slomregeling. Er waren immers geen concrete maar algemene uitlatingen gedaan. Hetzelfde werd beslist in een zaak van 20 november 1996 in verband met uitlatingen ten aanzien van het verstrekken van een premie.<sup>522</sup> In een zaak van 19 mei 1994 verzette het vertrouwensbeginsel zich tegen de terugvordering van inkomenssteun die was verleend op grond van een fout van de Minister van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer.<sup>523</sup> In een zaak van 15 november 1995 besliste het CBB dat het Unierecht niet in de weg stond aan de toepassing van de Nederlandse algemene beginselen van behoorlijk bestuur op grond waarvan de bij vergissing van de overheid toegekende voordelen niet konden worden teruggevorderd als de vergissing niet te wijten was aan door de ontvanger verstrekte onjuiste gegevens of als ondanks onjuiste – maar te goeder trouw – verstrekte gegevens de vergissing gemakkelijk door de overheid kon worden voorkomen.<sup>524</sup>

Gelet op de toenemende europeanisering moet steeds meer het Europese vertrouwensbeginsel worden toegepast en wordt de ruimte die wordt gelaten voor de toepassing van een nationaal beginsel binnen randvoorwaarden kleiner. Tevens tonen de ESF-uitspraken een verschuiving van indirecte naar directe toepassing in het kader van Europese subsidies zelfs al lijkt er geen sluitende Europese regeling voorhanden te zijn. Waar de indirecte toepassing in ESF-zaken vroeger de regel was, lijkt het nu de uitzondering en moet het Europese vertrouwensbeginsel voortaan worden toegepast.

518 Aldus ook VAN DEN BRINK 2009, 10.

519 De codificatie van het vertrouwensbeginsel in de subsidietitel dateert van 1998.

520 Zie HvJ 265/78, Ferwerda, *Jur.* 1980, 617 dat één van de eerste arresten was waarin het Hof van Justitie overwoog dat bij intrekking en terugvordering van Europese subsidies door nationale uitvoeringsorganen ruimte bestaat voor de toepassing van het nationale rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

521 CBB 21 februari 1996, *AB* 1997, 11, noot JHvdV.

522 CBB 20 november 1996, *AB* 1997, 83, noot JHvdV.

523 CBB 19 mei 1994, *AB* 1994, 642, noot JHvdV.

524 CBB 15 november 1995, *AB* 1996, 212, noot JHvdV.

#### 6.7.2.2 Staatssteun

In de Nederlandse rechtspraak inzake staatssteun zijn de beperkingen die aan het nationale vertrouwensbeginsel worden gesteld goed zichtbaar. In het vorige hoofdstuk (zie 5.3.2.2) werd er op gewezen dat de ontvanger van staatssteun die rechtstreeks en individueel wordt geraakt zowel op Europees als op nationaal niveau rechtsbescherming kan zoeken. Op nationaal niveau kan de steunbegunstigde het nationale besluit tot intrekking en terugvordering van de subsidie – die als onverenigbare staatssteun is aangemerkt – bij de nationale bestuursrechter aanvechten.<sup>525</sup> Hierbij kan een beroep worden gedaan op het nationale vertrouwensbeginsel. Voor zover de steun voldoet aan de definitie van een subsidie in de zin van artikel 4:21 Awb, kan een beroep worden gedaan op het in de Awb (sinds 1998) gecodificeerde vertrouwensbeginsel (zie 6.6.2.2). Dit is in de regel het geval. Indien de steun niet beantwoordt aan het begrip subsidie van de Awb, zal het ongeschreven nationale vertrouwensbeginsel van toepassing zijn.<sup>526</sup>

De opening die het Europese recht laat aan de nationale rechter tot het toepassen van het Nederlandse vertrouwensbeginsel is echter bijzonder klein. Enkel indien de steun is aangemeld en goedgekeurd door de Commissie conform de procedure van artikel 108, § 3, VWEU kan het Nederlandse vertrouwensbeginsel worden toegepast. Daarop bestaat één uitzondering, namelijk wanneer uitzonderlijke omstandigheden kunnen worden aangevoerd die het vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun in hoofde van de ontvanger kunnen rechtvaardigen niettegenstaande de procedure van artikel 108, § 3, VWEU niet of niet correct is gevolgd. Uit de zaak *Fleuren Compost* (zie 5.3.2.2.2) kan worden afgeleid dat het Gerecht een suggestie heeft gedaan omtrent de mogelijke aanwezigheid van uitzonderlijke omstandigheden zonder echter een omschrijving van dit begrip te

---

525 Cf. ABRvS 11 januari 2006, *AB* 2006, 208, noot DEN OUDEN.

526 Het subsidiebegrip stemt niet geheel overeen met het begrip staatssteun. Zo kunnen deelnemingen in het aandelenkapitaal van ondernemingen geen subsidies zijn terwijl zij wel een vorm van staatssteun kunnen zijn. Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 32-33. Echter, de Awb-bepalingen gelden slechts voor subsidies die zijn verleend na de inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht op 1 januari 1998. Met betrekking tot daarvoor verstrekte subsidies kan worden teruggevallen op het ongeschreven Nederlandse bestuursrecht. Zo oordeelde de Afdeling: ‘(...) dat aan het betrokken bestuursorgaan in beginsel niet de bevoegdheid worden onttrokken een begunstigde beschikking met terugwerkende kracht in te trekken indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. De toelaatbaarheid daarvan werd en wordt begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel.’ Wanneer een begunstigde beschikking eenmaal is ingetrokken kan - bij gebreke aan een geschreven wettelijke terugvorderingsgrondslag - hetgeen onverschuldigd is betaald toch bij besluit worden teruggevorderd op grond van de beginselen van onverschuldigde betaling en ongerechtvaardigde verrijking. Zie ABRvS 11 januari 2006, *AB* 2006, 208, noot DEN OUDEN. De in het ongeschreven recht erkende bevoegdheden hebben in beginsel betrekking op onverschuldigd betaalde subsidies maar kunnen ook gelden voor andere bestuursrechtelijke financiële verstrekkingen (in tegenstelling tot de Awb-bepalingen). ADRIAANSE 2007, 212.

geven. In de nationale rechtspraak zijn dergelijke uitzonderlijke omstandigheden nog nooit aanvaard.

De bepalingen in de Awb inzake intrekking, wijziging en terugvordering van subsidies (art. 4:48, 4:49 en 4:57 Awb) zijn niet aangepast aan de voormelde Unierechtelijke vereisten inzake terugvordering van onrechtmatige staatssteun. Bij de totstandkoming van de subsidietitel in de Awb is onvoldoende aandacht besteed aan de Europese staatssteunregels.<sup>527</sup> Dit werd door de opstellers niet nodig geacht onder meer omdat de Europese beperkingen op de uitoefening van nationale bevoegdheden rechtstreeks uit het Unierecht voortvloeien. Nu doen zich echter problemen voor omdat de subsidiebepalingen onvoldoende zijn toegesneden op de Europese terugvorderingsverplichtingen.<sup>528</sup> Een wetsvoorstel is hangende waarbij een nieuwe titel 4.2A in de Awb zou worden ingevoegd met het oog op het vastleggen van een expliciete grondslag tot het intrekken, wijzigen en terugvorderen van staatssteun die door een commissiebeschikking onverenigbaar is verklaard.<sup>529</sup> Door de rechtsleer zijn bepaalde zwakke schakels in het voorstel blootgelegd namelijk het behoud van een discretionaire bevoegdheid tot terugvordering van het bestuursorgaan, het niet vermelden van het principe dat er slechts in uitzonderlijke gevallen van terugvordering kan worden afgezien en het ontbreken van een ont koppeling van het besluit tot terugvordering van de steun en de rente.<sup>530</sup>

Zolang het wetsvoorstel niet is aangenomen en goedgekeurd, moeten de Awb-bepalingen waarin het vertrouwensbeginsel is gecodificeerd buiten toepassing worden gelaten om aan de Europese verplichtingen te kunnen voldoen tenzij een Unieconforme interpretatie van de Awb-bepalingen een oplossing kan bieden. Is er strijdigheid met het Unierecht op het moment van de subsidieverlening, dan zou het bestuur een beroep kunnen doen op grond d) van artikel 4:48 Awb ‘indien de subsidieverlening onjuist was en de subsidie-ontvanger dit wist of behoorde te weten.’ Op die grond kan de steun worden ingetrokken wanneer de Commissie – in de fase waarin naar Nederlands recht de subsidie nog slechts is verleend maar nog niet vastgesteld – besluit dat er sprake is van onrechtmatige staatssteun. De betrokkene moet – op grond van de Europese rechtspraak – zelf nagaan of de procedure van artikel 108, § 3 VWEU is gevolgd en als dit niet het geval wist hij dus of behoorde hij te weten dat de subsidieverlening onjuist was. In de Nederlandse rechtspraak wordt uitdrukkelijk overwogen dat een beroep op het vertrouwensbeginsel niet kan slagen als de steun niet conform artikel 108 VWEU is toegekend (behoudens bijzondere omstandigheden).<sup>531</sup>

527 Zie Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 28-29.

528 VAN ANGEREN & DEN OUDEN 2005, 75-204.

529 Kamerstukken II 2007/08, 31 418, nr. 4, p. 2.

530 ADRIAANSE & DEN OUDEN 2008, 304-315. Voor een bespreking van het wetsvoorstel: ADRIAANSE & DEN OUDEN 2009, 15-26.

531 ARRvS 30 november 1990, *AB* 1991, 462 en ABRvS 11 januari 2006, *AB* 2006, 208, noot DEN OUDEN.



Is de subsidie daarentegen vastgesteld en stelt de Commissie vervolgens dat de steunmaatregel onrechtmatig is en moet worden teruggevorderd, dan is dit problematisch. Een aangepaste grondslag tot intrekking en terugvordering van de subsidie ontbreekt immers in de Awb. De Nederlandse rechters behelpen zich voorlopig met een unierechtconforme uitleg van artikel 4:49 Awb in afwachting van een toekomstige wettelijke regeling.

De hieronder vermelde twee uitspraken hebben betrekking op de terugvordering van subsidies die waren verstrekt op grond van de Tijdelijke regeling tankstations grensstreek Duitsland waarin het vertrouwensbeginsel aan de orde was.<sup>532</sup> Aanvankelijk was Nederland ervan uitgegaan dat de krachtens die regeling verstrekte subsidies als ‘*de minimis* steun’ zonder voorafgaande aanmelding bij de Commissie ten uitvoer gelegd konden worden. De Commissie velde later een ander oordeel en in haar beschikking van 20 juli 1999 gelastte zij de Nederlandse staat een groot deel van de verstrekte subsidies terug te vorderen.<sup>533</sup> Het beroep van Nederland tegen deze beschikking is bij uitspraak van het Hof van Justitie van 13 juni 2002 ongegrond bevonden zodat er een onherroepelijke terugvorderingsverplichting bestond.<sup>534</sup> De besluiten tot subsidievaststelling werden ingetrokken en de steun teruggevorderd inclusief de rente.

De eerste zaak speelde zich af voor de President van de rechtbank Assen. Het betrof een bezwaar tegen het terugvorderingsbesluit van de Minister van Financiën. Verzoekster verzocht de President om een voorlopige voorziening in de zin van artikel 8:81 Awb. De President van de rechtbank Assen<sup>535</sup> oordeelde dat gezien het feit dat de terugvordering van onrechtmatige staatssteun naar Nederlands recht moest gebeuren en de omstandigheid dat de subsidieverstrekker aanvankelijk zelf ook in de veronderstelling verkeerde dat het *in casu* niet zou gaan om onrechtmatige staatssteun, het nationale vertrouwensbeginsel zich tegen de terugvordering kon verzetten. Het verzoek om een voorlopige voorziening werd ingewilligd en het terugvorderingsbesluit werd geschorst voor zover het betrekking had op terugbetaling van het ganse bedrag binnen de vier weken. De rechter twijfelde immers dat de terugbetalingsplicht binnen vier weken de rechterlijke toets kon doorstaan en oordeelde daarenboven dat de Minister van Financiën tekort geschoten was in het weergeven van het juridische kader dat de grondslag vormde van zijn intrekking- en terugvorderingsbesluiten. De President had echter een beroep op het zuivere nationale vertrouwensbeginsel moeten afwijzen daar in het kader van een staatssteunzaak het nationale vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden moet worden toegepast. De toepassing van het vertrouwensbeginsel moet dan worden

---

532 Zie bv. ook ADRIAANSE 2009, 93-94.

533 Beschikking van de Commissie van 20 juli 1999 betreffende staatssteun van Nederland ten behoeve van 633 Nederlandse tankstations in de grensstreek Duitsland, *Pb. L.* 1999, afl. 280, 87.

534 HvJ C-382/99, *Nederland v. Commissie*, *Jur.* 2002, I-5163.

535 Pres. Rb. Assen 2 oktober 2000, *LJN* AA7472.

afgewezen wanneer de steun niet conform de procedure van artikel 108, § 3, VWEU is aangemeld en goedgekeurd. De verzoekster moest als behoedzame ondernemer zelf hebben onderzocht of de steun conform de procedure was toegekend.<sup>536</sup>

De tweede zaak speelde zich af voor de rechtbank te Zutphen.<sup>537</sup> In die zaak was de steunontvanger voorafgaand aan de subsidievestigstelling door de minister op de hoogte gesteld van het onderzoek van de Commissie naar de geoorlooftheid van de steunregeling. De rechtbank overwoog het volgende in verband met het vertrouwensbeginsel: ‘Gegeven het feit dat eiseres als gezegd wist, en in ieder geval had kunnen weten, dat ten tijde van het vaststellingsbesluit van 30 maart 1999 de procedure van artikel 88 EG was ingeleid en nog niet was afgerond, en in aanmerking genomen dat geen uitzonderlijke omstandigheden als zojuist bedoeld zijn gesteld, kan eiseres geen succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel doen. Om dezelfde reden is herroepen van het besluit van 30 maart 1999 evenmin onrechtmatig uit een oogpunt van rechtszekerheid.’<sup>538</sup>

Ten slotte is er nog de rechtspraak *Fleuren Compost* (voor de Europese afhandeling, zie 5.3.2.2.2) in verband met de terugvordering van een subsidie die was verstrekt op grond van de Bijdrageregeling proefprojecten mestverwerking (hierna BPM).

De BPM was bij de Commissie aangemeld en goedgekeurd tot 1994. De Commissie startte evenwel een nieuw onderzoek voor subsidies die na 1994 waren verstrekt. De als nieuwe steun aan te merken subsidies werden niet verenigbaar geacht met de gemeenschappelijke markt en moesten worden teruggevorderd met inbegrip van de rente.<sup>539</sup> De Minister van LNV heeft daaraan gevolg gegeven door de subsidie (incl. rente) bij besluit in te trekken en terug te vorderen. Daartegen werd in beroep gegaan. In een uitspraak van 11 januari 2006<sup>540</sup> oordeelde de Afdeling wat betreft het door appellante opgeworpen vertrouwensbeginsel, dat een onderneming slechts gerechtvaardigd vertrouwen kan invoeren als de steun met inachtneming van de procedure van artikel 108 VWEU was toegekend. Een behoedzame ondernemer is normaliter in staat na te gaan of die procedure is gevolgd. De appellante kan zich niet beroepen op het vertrouwen dat zij zou hebben ontleend aan uitspraken van de minister in het kader van de verlening en vaststelling van de subsidie en aan de publicatie in de *Staatscourant*<sup>541</sup> en dat door de minister in stand zou zijn

536 ADRIAANSE 2005, 68.

537 Rb. Zutphen 20 mei 2003, *LJN* AF9788.

538 Rb. Zutphen 20 mei 2003, *LJN* AF9788, r.o. 3.4.2.

539 Beschikking 2001/521/EG van 13 december 2000 betreffende de steunregeling die het Koninkrijk der Nederlanden ten uitvoer heeft gelegd ten gunste van zes mestverwerkende bedrijven, *Pb. L.* 2001, afl. 189, 13.

540 ABRvS 11 januari 2006, *LJN* AU9416. Zie bv. ook gelijklopende uitspraak ABRvS 11 januari 2006, *LJN* AU9415 tegen vonnis van de rechtbank Rotterdam.

541 De minister had in de *Staatscourant* een wijziging van de BPM gepubliceerd en in de toelichting vermeld dat vóór 1 januari 1995 ingediende aanvragen zouden vallen onder een goedkeuringsbesluit van de Commissie. *Fleuren Compost* had de subsidie voor die

gehouden door hem niet te informeren over de stappen van de Commissie. De Afdeling stelde dat de procedure *in casu* ging over de vraag of er sprake was van uitzonderlijke omstandigheden die zouden rechtvaardigen dat de betrokkene zich er niet van had vergewist of de Commissie op correcte wijze van de subsidiëring in kennis was gesteld. Appellante heeft conform de Unierechtspraak een zelfstandige verantwoordelijkheid en plicht om na te gaan of de procedure van artikel 108, § 3, VWEU is gevolgd. Die zelfstandige plicht staat er aan in de weg dat het gedrag van de overheid als een uitzonderlijke omstandigheid kan worden opgevat. Het door de minister bij Fleuren Compost mogelijk gewekte vertrouwen staat er niet aan in de weg dat zij zich direct bij de Commissie moest informeren of de Commissie wel op de juiste wijze van de subsidiëring in kennis was gesteld. Fleuren Compost had dit niet gedaan. De Afdeling concludeerde dat er geen uitzonderlijke omstandigheid was die het ingeroepen vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun wettigde.<sup>542</sup> Nochtans had het Gerecht (in de op Europees niveau gevoerde procedure) die foutieve informatie als ‘betreurenswaardig’ aangemerkt waaruit zou kunnen worden afgeleid dat het Gerecht suggereerde dat dit eventueel als een uitzonderlijke omstandigheid zou kunnen worden beschouwd.<sup>543</sup>

De voormelde uitspraak illustreert dat het nationale vertrouwensbeginsel binnen Europese grenzen bij de terugvordering van onrechtmatig verstrekte staatssteun tot een ander resultaat leidt dan wanneer het zuivere Nederlandse vertrouwensbeginsel (zonder beperkingen) zou worden toegepast. Op grond van het nationale vertrouwensbeginsel zou het vertrouwen van Fleuren Compost – gewekt door de mededelingen in de Staatscourant – wellicht worden beschermd.<sup>544</sup> Daarenboven moet volgens de Europese rechter een behoedzame ondernemer er zich van vergewissen of de procedure artikel 108 VWEU is gevolgd en moet hij de Commissie desnoods zelf aanspreken zonder rekening te houden met wat de nationale overheid beweert. Die zware eis wordt niet door het nationale vertrouwensbeginsel dat ten aanzien van subsidies gecodificeerd is, gesteld; van

---

datum aangevraagd maar de aanvraag is pas na 1 januari 1995 - dus na afloop van de goedkeuringstermijn - gehonoreerd.

542 Met betrekking tot het terugvorderen van de rente oordeelde de ABRvS nog dat daarvoor een nationale publiekrechtelijke grondslag was vereist (zie ook ABRvS 10 juli 2002, *AB* 2003, 123, noot NV) en als die er niet was, kon die desgevallend worden gevonden in het burgerlijk recht maar niet in rechtstreeks werkend Europees recht. De minister meende ten onrechte een publiekrechtelijke bevoegdheid tot vordering van de rente te hebben namelijk artikel 14, tweede lid Verordening nr. 659/1999 en in zoverre was het bezwaar gegrond.

543 Ger. T-109/91, Fleuren Compost, *Jur.* 2004, II-127, r.o. 143 en 144. Zie ook DEN OUDEN 2005, 72-73.

544 DEN OUDEN 2009, 258.

de burger kan niet worden verlangd steeds na te gaan of het bestuursorgaan wel bevoegd is de subsidie te verstrekken.<sup>545</sup>

Zo stelde het CBB dat het vertrouwensbeginsel zich verzette tegen terugvordering van een (nationale) subsidie die ten onrechte door een fout van de overheid was toegekend en die niet te wijten was aan nalatigheid van de begunstigde ondernemer en evenmin aan hem kenbaar was.<sup>546</sup> Nu het Nederlandse beginsel Europees moet worden ingekleurd, moet iedere steunbegunstigde van steun die beantwoordt aan de definitie van artikel 107 VWEU zich ervan vergewissen of de procedure van artikel 108, § 3, VWEU op correcte wijze is gevolgd.

#### 6.7.2.3 Zaken betreffende de uitvoering van het Europese recht

Hierboven is aangetoond dat het Europese recht beperkingen stelt aan de toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel ten aanzien van terugvordering van Europese subsidies en staatssteun. Hieronder wordt nagegaan of het nationale vertrouwensbeginsel ook beperkingen ondervindt buiten het kader van de steunverlening, in het bijzonder in zaken waar het gaat om de uitvoering van het Europese recht.

In een zaak van het CBB van 27 juni 2008<sup>547</sup> werden de nationale beginselen van vertrouwen en rechtszekerheid toegepast.

De zaak van 28 juni 2008 betrof een overdracht van taken van de overheid aan de vennootschap Groene Vlieg in Nederland – in het bijzonder het afgeven van verklaringen in verband met aardappelmoeheid – op grond van een Europese richtlijn. Die richtlijn bepaalde uitdrukkelijk dat de privaatrechtelijke rechtspersonen die dergelijke taken kregen krachtens hun statuten uitsluitend belast mochten zijn met specifieke taken van openbaar belang. De Groene Vlieg had echter ook nog andere commerciële taken. Bijgevolg was gehandeld in strijd met de Europese richtlijnbevestiging door die taken aan de Groene vlieg op te dragen. Na een onderzoek gevoerd door de Europese Commissie besloot de Nederlandse Minister van LNV de aanwijzing in te trekken. De zaak werd in beroep voorgelegd aan het CBB. Het CBB stelde vast dat inderdaad in strijd met de richtlijn was gehandeld en dat de minister de aanwijzing van de Groene Vlieg terecht had beëindigd. Het CBB ging echter verder en onderzocht of de minister aan de intrekking van de aanwijzing een langere overgangstermijn of schadeloosstelling had moeten verbinden. Het CBB sprak niet uitdrukkelijk van het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel maar dit was de achterliggende drijfveer. Het CBB concludeerde dat wel degelijk een langere overgangstermijn moest zijn gehanteerd en nadeelcompensatie vereist was. Het was

<sup>545</sup> Vgl. memorie van toelichting bij art. 4:23 Awb: de verantwoordelijkheid ligt primair bij het bestuursorgaan: het bestuur moet nagaan of een voldoende wettelijke grondslag voor de subsidieverlening bestaat.

<sup>546</sup> CBB 19 mei 1994, *AB* 1994, 642.

<sup>547</sup> CBB 27 juni 2008, *AB* 2008, 282, noot ORTLEP.

immers de minister zelf die ten onrechte een met het Europese recht strijdige praktijk in het leven had geroepen en die jarenlang in stand had gehouden door stelselmatig officiële fytosanitaire taken aan een commerciële onderneming toe te wijzen. Met de intrekking moest een door de minister gemaakte fout worden rechtgezet. De Groene Vlieg had niet kunnen of moeten voorzien dat de aanwijzing de richtlijnbevestiging schond. Van de onderneming kon niet worden verwacht dat zij een betere kennis had van het recht dan de minister. Het criterium van de behoedzame ondernemer werd door het CBB niet aangeraakt. Het CBB nam verder nog in overweging dat de betrokken onderneming te goeder trouw was geweest en dat er gedisponeerd was. In het bijzonder waren er investeringen in personeel en apparatuur gedaan en langlopende verplichtingen aangegaan op grond van de fout van de minister waartoe de betrokken onderneming zonder die fout niet zou zijn overgegaan. Met betrekking tot de noodzaak een langere overgangstermijn in te lassen, voerde de minister aan dat hij op grond van het beginsel van de Unietrouw ertoe gehouden was zo snel mogelijk een einde te maken aan een met het Europese recht strijdige situatie. Het CBB was van oordeel dat de minister inderdaad die praktijk niet staande kon houden maar dat hij geen informatie aanvoerde waaruit zou kunnen worden afgeleid dat een langere overgangstermijn op voorhand onaanvaardbaar zou zijn. In het licht hiervan oordeelde het CBB dat gelet op het beginsel van Unietrouw enerzijds en de noodzakelijke redelijke termijn die moet worden gelaten aan de Groene vlieg om haar organisatie aan te passen aan de nieuwe situatie anderzijds, de intrekking van de aanwijzing niet eerder mocht ingaan dan op 1 juli 2009.<sup>548</sup>

ORTLEP<sup>549</sup> merkt in zijn noot bij deze uitspraak op dat het CBB in feite impliciet de opdracht geeft in strijd te handelen met het Unierecht in het licht van de toepassing van het Nederlandse vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel. De vraag of de nationale beginselen moeten worden ingeperkt door de vereisten van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid stelt het College zich niet en er worden ook geen prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie gesteld. Door die vragen niet te stellen, omzeilt het CBB het Europese recht en past het nationale vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel onbegrensd toe. Vanuit het standpunt van de betrokkene is dit positief wegens de verhoogde rechtsbescherming maar vanuit het standpunt van Europa is dit schadelijk voor de eenvormige toepassing van het Europese recht.<sup>550</sup>

### *6.7.3 Vrijwillige adoptie*

In het algemeen kan worden gesteld dat als er sprake is van een indirecte toepassing van het Unierecht, het Nederlandse beginsel binnen de Europese grenzen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid wordt toegepast. Er wordt dus niet spontaan gekozen voor de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel.

---

548 Zie ook VAN DEN BRINK 2009, 60-61.

549 Noot ORTLEP onder CBB 27 juni 2008, AB 2008, 282, 1481.

550 Aldus ook VAN DEN BRINK 2009, 61.

Dit is logisch want zoals hiervoor is gebleken, biedt het Nederlandse beginsel op bepaalde vlakken een verdergaande rechtsbescherming. Hieronder wordt gewezen op een veronderstelde invloed van het Europese recht in bepaalde louter nationale zaken hoewel tot nog toe geen duidelijke bewijzen voorhanden zijn.

#### 6.7.3.1 Professionele marktdeelnemer

Ten eerste gaat het Hof van Justitie uit van een bovengemiddelde deskundigheid van marktdeelnemers; de maatman is de professionele marktdeelnemer of behoedzame ondernemer. In hoofdstuk 4 is duidelijk gebleken dat het Hof van Justitie een belangrijke waarde hecht aan de (geobjectiveerde) deskundigheid van de burger. In de louter nationale subsidiezaken (dus in het geval dat er geen sprake is van onrechtmatige staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU) wordt bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel doorgaans geen of weinig waarde gehecht aan de deskundigheid van de subsidieontvanger. Buiten het domein van de steunverlening zijn er enkele uitspraken waarbij rekening wordt gehouden met de deskundigheid van de betrokken burger.

In een uitspraak van 17 april 2003 betreffende een geschil over de afkeur van sinaas-appelen ingevoerd uit Brazilië wees het CBB een beroep op het vertrouwensbeginsel af mede gelet op het feit dat de importeur een professionele marktdeelnemer was. Hoewel in deze zaak een Europeesrechtelijk aspect speelde, gaf het College niet aan of het nationale dan wel het Europese vertrouwensbeginsel moest worden toegepast.<sup>551</sup>

In een uitspraak van 4 juni 2008 van de Afdeling kwam de deskundigheid van de burger aan bod. De zaak betrof een schorsing van een verleende garnalenvergunning voor een periode van twee weken wegens de overtreding van een weekendverbod om garnalen te vangen. De eigenaar van de vissersboot wierp op dat het de fout was van een medewerker van de Algemene Inspectie Dienst die omtrent het weekendverbod verkeerde informatie had verstrekt. De Afdeling begon zijn redenering met de overweging dat de medewerker wel degelijk rechtens te honoreren vertrouwen kon hebben gewekt, maar merkte daarbij onmiddellijk op dat de verstrekte informatie zoveel afweek van de geldende regeling dat de eigenaar zelf nadere informatie had moeten inwinnen. De eigenaar kon immers op de hoogte zijn van het weekendverbod nu dit in overleg met de sector tot stand was gekomen, op de juiste wijze was bekend gemaakt en tevens op andere wijze bekendheid was gegeven aan de invoering hiervan. Er werd dus rekening gehouden met de deskundigheid van diegene die zich op het vertrouwensbeginsel beriep bij de beoordeling van de vraag of het vertrouwen moest gehonoreerd worden.<sup>552</sup>

Een andere Afdelingsuitspraak – van 2 september 2009 – hechtte ook belang aan de professionaliteit van de betrokkene.<sup>553</sup> De zaak ging over een last onder

<sup>551</sup> CBB 17 april 2003, *LJN* AF7702.

<sup>552</sup> ABRvS 4 juni 2008, *AB* 2008, 208, noot ORTLEP.

<sup>553</sup> ABRvS 2 september 2009, *LJN* BJ6647.

dwangsom opgelegd aan Jumper Diersuper Apeldoorn. Jumper beweerde dat een medewerker aangewezen door de Burgemeester en Wethouders van Apeldoorn haar had meegedeeld dat de vestiging van Diersuper op een bepaald perceel geen probleem vormde. Een andere medewerker had haar afgeraden daarvan een schriftelijke bevestiging aan het college van burgemeester en wethouders te vragen. De Afdeling stelde vast dat de medewerkers niet bevoegd waren te beslissen over het gebruik van het betrokken perceel. Jumper had als professionele marktpartij moeten weten dat de mondelinge mededelingen niet konden volstaan om de verstrekken beslissing te nemen zich op het betrokken perceel te vestigen. Jumper had moeten uitgaan van een schriftelijke zekerheid.<sup>554</sup>

Uit de bovenstaande uitspraken kan worden afgeleid dat de professionaliteit van diegene die zich op het vertrouwensbeginsel beroept, wel degelijk een rol kan spelen. Die drie zaken wegen echter niet op tegen de talrijke andere zaken waarin geen aandacht wordt besteed aan de professionaliteit van de marktdeelnemer. De professionaliteit is dus tot op heden geen toepassingsvoorwaarde van het vertrouwensbeginsel. Er zou kunnen worden gespeculeerd dat de rechter die een criterium van behoedzaam ondernemer in een zaak toepast, dit criterium heeft gedestilleerd uit de Europese rechtspraak.<sup>555</sup> Dit kan echter niet met zekerheid worden geponeerd.

#### 6.7.3.2 *Contra legem*

In Nederland speelt de vraag van mogelijke honorering van het vertrouwensbeginsel *contra legem* doorgaans in financiële zaken waar geen derde partijen bij betrokken zijn, zoals in belasting- en subsidiezaken. In hoofdstuk 4 is aangetoond dat het Hof van Justitie elke *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel resoluut afwijst. De vraag die vervolgens kan worden gesteld, is of invloed van de Europese rechtspraak in de nationale rechtspraak valt te bemerken, in het bijzonder of de *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel in toenemende mate wordt afgewezen onder invloed van de rechtspraak van het Hof van Justitie in louter nationale zaken, in het bijzonder waar geen derden bij betrokken zijn.

In een uitspraak van 18 januari 2006 oordeelde de Afdeling dat het beroep op het vertrouwensbeginsel ‘in geen geval’ kon leiden tot het verlenen van een subsidie op grond van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer in strijd met het destijds geldende artikel 77a en met artikel 20 b van de subsidieregeling.<sup>556</sup> Of de Afdeling zich in deze uitspraak heeft laten leiden door de rechtspraak van het Hof van Justitie is niet met zekerheid vast te stellen. Het oordeel van de Afdeling is streng: een beroep op het vertrouwensbeginsel kan ‘in geen geval’ leiden tot het verlenen van een subsidie in strijd met de wet.

---

<sup>554</sup> Zie ook VAN DEN BRINK 2009, 63-64.

<sup>555</sup> VAN DEN BRINK 2009, 64.

<sup>556</sup> ABRvS 18 januari 2006, AB 2006, 187, noot VERHEIJ.



Hierboven kwam echter aan bod (zie 6.4.3.2) dat de Afdeling de laatste tijd doorgaans de *contra legem* toepassing afwijst. Aan de stelling dat dit te wijten is aan de invloed van het Europese recht<sup>557</sup> kan ernstig worden getwijfeld.

#### 6.7.4 *Tussenconclusie*

Nederland heeft in tegenstelling tot bepaalde andere lidstaten (bijvoorbeeld Frankrijk) nooit echt geworsteld met het beginsel van de voorrang van het Unierecht. In zaken waarbij het Unierecht direct moet worden toegepast en een vertrouwensbeginsel in Europese verordeningen is gecodificeerd – zoals landbouw en douane – passen de Nederlandse rechters dit gecodificeerde beginsel in lijn met de Europese rechtspraak doorgaans consequent toe. Het nationale vertrouwensbeginsel met inbegrip van de verdergaande rechtsbescherming wordt dan netjes buiten toepassing gelaten. Bij een indirecte toepassing van het Unierecht mag de nationale rechter in beginsel zijn nationale beginsel toepassen binnen de grenzen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Het is vooral dit laatste vereiste dat belangrijke beperkingen stelt aan de toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel. De laatste tijd valt bij Europese subsidies een directe toepassing van Unierecht vast stellen zodat in ESF-zaken doorgaans het Europese vertrouwensbeginsel kan worden toegepast. In staatssteunzaken daarentegen is er in theorie wel ruimte voor een nationaal vertrouwensbeginsel binnen Europese randvoorwaarden. Het is echter vaste rechtspraak van de Europese rechters dat een beroep op het nationale vertrouwensbeginsel enkel mogelijk is wanneer de procedure van artikel 108, § 3, VWEU correct is gevolgd. De steunbegunstigde moet zelf nagaan of die procedure door de betrokken lidstaat is gevolgd ongeacht wat een nationale overheid beweert. In feite heeft dit tot gevolg dat het nationale vertrouwensbeginsel Europees wordt ingevuld en er vrijwel geen verschil meer is in de rechtsbescherming die wordt geboden door het nationale respectievelijk Europese vertrouwensbeginsel.

### 6.8 *Besluit*

De Nederlandse rechtsorde kent een goed uitgebouwd bestuursapparaat met een Awb en een systeem van algemene en bijzondere bestuursrechtspraak. Het ontstaan van de beginselen van behoorlijk bestuur gaat terug op de Kroonrechtspraak van de jaren 1930. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur hebben een belangrijke ontwikkeling gekend en diverse beginselen zijn in de rechtspraak ontdekt en verder ontwikkeld. In de rechtsleer worden ze doorgaans ingedeeld in formele en materiële beginselen. Vele van die beginselen zijn intussen gecodificeerd in de Awb. Het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel zijn niet algemeen in de Awb gecodificeerd maar wel enkele aspecten ervan, inzonderheid in de subsidietitel, in de bepaling inzake de intrekking van fictieve

<sup>557</sup> VAN DEN BRINK 2009, 64-65.

positieve beslissingen en in de bepalingen met betrekking tot de beleidsregels. Het Nederlandse vertrouwensbeginsel was oorspronkelijk een uitloper van rechtszekerheid maar heeft intussen een zelfstandige inhoud en betekenis. Het vertrouwensbeginsel impliceert dat de door het bestuur gewekte verwachting *voor zover mogelijk* moeten worden gehonoreerd. Het is dus geen absoluut beginsel en hangt steeds samen met een belangenafweging *in concreto*. Er zijn verschillende voorwaarden aan de toepassing van het Nederlandse vertrouwensbeginsel verbonden. Ten eerste moet het vertrouwen zijn gewekt door een bepaalde handeling. In de Nederlandse rechtsleer is een schaal ontwikkeld van handelingen die meer of minder sterk verwachtingen kunnen wekken. Het vertrouwen moet in beginsel zijn gewekt door het bevoegde bestuursorgaan. In het Nederlandse recht wordt echter behoorlijk veel aandacht besteed aan vertrouwen gewekt door een individueel lid van een college, een ambtenaar buiten mandaat, een andere bestuursoverheid of zelfs de zeldzame gevallen van vertrouwen gewekt door een derde vreemd aan het bestuur die wordt ingezet op bepaalde taken te vervullen op grond van de schijn van bevoegdheid. Diverse contra-indicaties kunnen verhinderen dat het gewekte vertrouwen door een bestuursorgaan moet worden gehonoreerd zoals gewijzigde inzichten, de juiste toepassing van het beleid, niet te voorziene feiten, door de burger verstrekte onjuiste of onvolledige gegevens, enz. De meeste (bestuurs)rechters aanvaarden de *contra legem* werking van het vertrouwensbeginsel. Dit moet echter onmiddellijk worden genuanceerd want de Afdeling aanvaardt de *contra legem* toepassing doorgaans niet en het CBB slechts af en toe. Het succesvol inroepen van een vertrouwensbeginsel *contra legem* hangt af van de vraag of er geen algemene belangen of belangen van derden worden geschaad en tevens is van belang of de betrokkene onomkeerbare handelingen – gebaseerd op het gewekte vertrouwen – heeft verricht. Het dispositievereiste is een belangrijke maar geen absoluut noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel. De afweging van belangen speelt een cruciale rol in de toepassing van dit beginsel. Het bestuursorgaan dat wenst af te wijken van het gewekte vertrouwen moet een voldoende zwaarwichtige rechtvaardigingsgrond kunnen aanwijzen die vaak aan het algemene belang moet zijn ontleend. Belangen van derden kunnen zich evenwel ook tegen de honorering van het vertrouwen verzetten. Schending van vertrouwen kan leiden tot vernietiging van het besluit door de bestuursrechter en op grond daarvan kan mogelijk schadevergoeding worden gevraagd voor de bestuursrechter of de burgerlijke rechter. De burgerlijke rechter volgt in de regel het oordeel van de bestuursrechter over de rechtmatigheid van het bestuursbesluit en is gebonden door de formele rechtskracht van een bestuursbesluit. In het licht van de arresten Bolsius en Kuijpers wordt evenwel aanvaard dat schadevergoeding kan worden gevorderd voor de burgerlijke rechter op grond van schending van vertrouwen gewekt door feitelijke handelingen van het bestuur los van het onderliggend bestuursbesluit voor zover die handelingen een zelfstandig karakter hebben ten opzichte van dat besluit. Het Nederlandse vertrouwensbeginsel is

niet erkend als zelfstandige grondslag voor schadevergoeding voor rechtmatig overheidshandelen.

De toepassingsgevallen van het Europese vertrouwensbeginsel kennen equivalenten in het Nederlandse recht. Wat betreft de werking in de tijd van de bestuursregelgeving is de regel de onmiddellijke toepassing van nieuwe bepalingen. Aan de algemeen verbindende voorschriften uitgaande van het bestuur kunnen geen verwachtingen worden ontleend dat die voor de toekomst nooit zullen worden gewijzigd. De regels moeten behoorlijk worden bekendgemaakt en er moet aan de burgers een redelijke termijn worden gegeven om zich op de nieuwe regelgeving in te stellen. De terugwerkende kracht en de eerbiedigende werking vormen uitzonderingen op de regel. Er bestaan bepaalde uitzonderingen op het retroactiviteitsverbod van lagere regelgeving zoals een wettelijke bepaling of wanneer het algemene belang dat met de retroactiviteit wordt gediend, opweegt tegen de belangen van de individuen. De eerbiedigende of de uitgestelde werking is gesteund op het vertrouwensbeginsel. Het is aan het bestuur zelf te bepalen of een overgangsregeling (bijvoorbeeld uitgestelde werking, schadevergoeding, enz.) noodzakelijk is. De voorzienbaarheid van de regelgeving verzet zich tegen de honorering van het vertrouwen. Elke invoering of wijziging van regelgeving moet gepaard gaan met een behoorlijke belangenafweging. De problematiek van de intrekking en de opheffing van individuele bestuurshandelingen wordt onder meer beheerst door het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Er is geen algemene intrekkingregeling in de Awb vervat maar er is wel de subsidietitel die bijzondere regelen voorziet voor de intrekking of wijziging van een subsidie. Specifieke bepalingen zijn gemaakt voor de intrekking na de verlening dan wel na de vaststelling. Artikel 4:50 Awb vermeldt de intrekking omwille van beleidsredenen of andere redenen die bij het bestuursorgaan liggen en vormt een codificatie van het vertrouwensbeginsel. Artikel 4:51 Awb betreffende de beëindiging of vermindering van meerjarige subsidies heeft eveneens het vertrouwensbeginsel tot grondslag. Er is in de Awb recent ook een intrekkingregeling opgenomen voor fictieve positieve beschikkingen in het kader van de dienstenrichtlijn. De intrekking van overige beschikkingen wordt beheerst door in de rechtspraak ontwikkelde regels. Begunstigende regelmatige beschikkingen kunnen in principe niet worden ingetrokken. Onregelmatige begunstigende beschikkingen kunnen in beginsel wel – binnen zekere grenzen – worden ingetrokken. Kenmerkend is dat er geen specifieke intrekkingstermijn is voorzien maar het tijdsaspect een rol speelt in het kader van de belangenafweging. De mogelijkheid tot intrekking van onregelmatige beschikkingen hangt af van een aantal factoren zoals een wettelijke grondslag, de aard van de onwettigheid, de verantwoordelijke voor de onrechtmatigheid, enz. Er is ruimte om afhankelijk van de belangenafweging zowel regelmatige als onregelmatige beschikkingen op te heffen. Bestuurlijke toezeggingen kunnen afhankelijk van de concrete omstandigheden een bestuursorgaan binden. Er bestaan daarop bepaalde uitzonderingen zoals onder meer een onwettige toezegging en onvoorziene omstandigheden. Het vertrouwen zal sterk zijn

wanneer het een specifieke uitdrukkelijke toezegging betreft op grond waarvan gedisponeerd is. Ook inlichtingen kunnen te honoreren vertrouwen wekken in het bijzonder wanneer het gaat om specifieke, gedetailleerde en onvoorwaardelijke informatie toegespitst op een concrete situatie; ook in dit geval zal een belangenafweging plaatsvinden. De bevoegdheid tot het uitvaardigen van beleidsregels is gecodificeerd in het artikel 4:84 Awb. Het uitvaardigen van een beleidsregel gaat echter gepaard met een inherente afwijkmogelijkheid. Het bestuur kan echter niet zonder meer van de beleidsregels afwijken behoudens uitzonderlijke omstandigheden op grond van een gemaakte belangenafweging. De bindende aard van een vaste praktijk vloeit voort uit het ongeschreven vertrouwensbeginsel of het gelijkheidsbeginsel. Het bestuur heeft een beginselplicht tot handhaving zodat de ruimte om te gedogen beperkt is. In de rechtspraak zijn enige situaties aanvaard waarbij op grond van bijzondere omstandigheden van handhaving kan worden afgezien. Het vertrouwensbeginsel – dat gewekt vertrouwen beschermt door niet te handhaven – staat tegenover het beginsel dat de wet moet worden nageleefd (in het bijzonder in een situatie van een plicht tot handhaving). Het hangt steeds af van de concrete omstandigheden van het geval maar de expliciete gedoogbeschikking biedt een zekere garantie op honorering van het gewekte vertrouwen.

Het Unierecht heeft een belangrijke impact op het Nederlandse bestuursrecht. In Nederland is de voorrang van het Europese recht zonder veel problemen aanvaard. De aanvaarding staat los van de Grondwet en is gesteund op de specificiteit van de Europese rechtsorde. Bij de toepassing van het Europese recht en het Europese vertrouwensbeginsel komen een aantal verschillen tot uiting ten opzichte van het nationale vertrouwensbeginsel. Ten eerste hanteert de rechter bij de toepassing van het Nederlandse vertrouwensbeginsel in beginsel niet het criterium van de behoedzame ondernemer of professionele marktdeelnemer; de maatman is de zorgvuldigheid van een gemiddelde burger. Het voormelde criterium vormt wel een belangrijke toepassingsvoorwaarde van het Europese vertrouwensbeginsel. Ten tweede is in beginsel een *contra legem* toepassing van het Nederlandse vertrouwensbeginsel mogelijk. Het Europese vertrouwensbeginsel kan daarentegen nooit in strijd met duidelijke regels worden toegepast. Ten derde kan in het kader van de terugvordering van Europese subsidies een vertrouwensbeginsel geen bescherming bieden omdat de betrokkene niet te goeder trouw wordt geacht als er sprake is van een kennelijke schending van de subsidieregels of wanneer de voorwaarden voor toekenning van de subsidie niet zijn nageleefd. Naar nationaal recht kan het gecodificeerde vertrouwensbeginsel ten aanzien van subsidies in de fase na de verlening bescherming bieden wanneer het bestuur de betrokkene heeft aangezet de voorwaarden niet na te leven of wanneer de overheid zelf niet heeft gecontroleerd op het ogenblik van de vaststelling dat de Europese regels zijn gerespecteerd. Gelet op de voormelde verschillen en de verdergaande bescherming die het Nederlandse beginsel biedt, is het essentieel te weten welke van de twee beginselen in een concrete zaak van toepassing is. Als er sprake is van een volledige europeanisering dan moet het Europese beginsel exclusief worden toegepast.

De Nederlandse rechter doet dit op consequente wijze in bijvoorbeeld landbouw-zaken en douanezaken waar het Europese beginsel is gecodificeerd. Dit heeft tot gevolg dat de Nederlandse rechter geen vertrouwen *contra legem* honoreert en strenge eisen stelt aan de professionaliteit van de betrokkene. Is er sprake van een indirecte toepassing van het Europese recht – zoals in de regel in staatssteunzaken – dan kan het nationale beginsel worden toegepast binnen randvoorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Het doeltreffendheidsbeginsel beperkt de verdergaande rechtsbescherming van het nationale beginsel aanzienlijk. Immers, het nationale vertrouwensbeginsel kan slechts worden toegepast wanneer de procedure betreffende aanmelding en *standstill* van artikel 108, § 3, VWEU is gevolgd. De steunbegunstigde moet zelfstandig nagaan of zijn nationale overheid die procedure heeft gevolgd en misleidend gedrag van die overheid doet daaraan geen afbreuk. Bij Europese subsidies was de regel in het verleden dat het nationale beginsel binnen randvoorwaarden kon worden toegepast. Een keerpunt in de rechtspraak waren de ESF-zaken van de Afdeling waarin werd geoordeeld – op basis van een interpretatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie – dat voortaan het Europese vertrouwensbeginsel moest worden toegepast. Dit heeft concreet tot gevolg dat het vertrouwensbeginsel buiten toepassing moet worden gelaten wanneer de betrokkene niet te goeder trouw is in de zin dat hij de subsidievoorwaarden niet heeft nageleefd of de subsidieregels kennelijk heeft geschonden. In de rechtsleer wordt dit fenomeen getypeerd als een verschuiving van indirecte naar directe toepassing. De nationale rechters passen nu doorgaans het Europese vertrouwensbeginsel in ESF-zaken toe. De verdergaande europeanisering betekent een verbod van de rechtsbescherming die het nationale vertrouwensbeginsel bood: bij de directe toepassing van Europees recht speelt het nationale vertrouwensbeginsel niet, bij staatssteun is de ruimte voor de toepassing van het nationale beginsel zeer beperkt en bij Europese subsidies lijkt het erop dat er ook geen ruimte meer is voor het nationale beginsel. Die evolutie is in Nederland logischerwijze niet op gejuich onthaald. De zaak de Groene Vlieg – die binnen de indirecte toepassing van het Europese recht viel (geen steunzaak) – werd dan weer louter nationaal afgehandeld. Er kan worden geconcludeerd dat de opening die Europa laat om een nationaal beginsel binnen randvoorwaarden toe te passen in Europese zaken steeds kleiner wordt. In louter nationale zaken wordt het zuivere nationale beginsel toegepast en wordt de Nederlandse rechtsonderhorige duidelijk een verdergaande rechtsbescherming geboden.



## 7 Gerechtvaardigde verwachtingen in de Franse rechtsorde

### 7.1 Inleiding

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt onderzocht of er een rechtszekerheidsbeginsel en/of een vertrouwensbeginsel in de Franse rechtsorde kan worden aangetroffen en hoe deze beginselen dan concreet zouden zijn ingevuld. De Franse rechtsorde wordt gekenmerkt door een strakke scheiding tussen publiek- en privaatrecht en dit zet zich zowel door in de bestuurlijke als in de rechterlijke organisatie. In de Franse rechtsorde bestaan er heel wat algemene publiekrechtelijke beginselen – de zogenaamde *principes généraux du droit public* – die een belangrijke rol spelen in het Franse bestuursrecht dat tot op vandaag voornamelijk rechtersrecht is. De vraag rijst of onder het grote aantal beginselen ook een rechtszekerheidsbeginsel en een vertrouwensbeginsel kan worden gevonden. Het bestaan van een vertrouwensbeginsel wordt onderzocht in het licht van wetgeving en rechtspraak van de *Conseil d'Etat*. De in de rechtsleer gevoerde discussies over de al dan niet erkenning van een vertrouwensbeginsel worden tevens toegelicht.

Zo er geen formeel vertrouwensbeginsel kan worden gevonden, wordt op zoek gegaan naar het bestaan van alternatieven zoals het beginsel van verkregen rechten (*droits acquis*), het beginsel van de *intangibilité des effets individuels*, de leer van de fout- en foutloze aansprakelijkheid, non-retroactiviteit, enz. Die alternatieven worden in dit hoofdstuk nader onderzocht en toegelicht met het oog op het beantwoorden van de vraag of daadwerkelijk dezelfde of gelijkaardige bescherming kan worden geboden ten aanzien van gewekte verwachtingen als een vertrouwensbeginsel. Het is echter geen sinecure het Franse rechtssysteem en in het bijzonder de beginselen en regels die bescherming kunnen bieden inzake gewekte verwachtingen te doorgronden. Dit ligt niet alleen aan de rechtstaal maar onder meer ook aan de stijl van de rechters. De arresten van de hoogste rechters zijn zeer beknopt, bevatten een summiere motivering en poneren niet vaak duidelijk onderbouwde stellingen. Om die reden zijn de conclusies van de *Commissaires du Gouvernement* in de belangrijke zaken van de *Conseil d'Etat* van belang waarin vaak is terug te vinden hoe de *Conseil d'Etat* tot een bepaald *dictum* is gekomen. Daarenboven bestaan nog steeds onduidelijkheden in de rechtspraak en discussies in de rechtsleer met betrekking tot een aantal essentiële elementen die aan de Franse rechtsorde ten grondslag liggen. Zo bestaat er onenigheid over het antwoord op de vraag wanneer beslissingen rechten creëren en over de vraag of de toepassing van nieuwe regels op lopende contracten als retroactiviteit dan wel onmiddellijke toepassing moet worden gekwalificeerd. Op deze problematieken wordt in dit hoofdstuk tevens ingegaan en er wordt getracht een inzicht te bieden in de betrokken materies.

Vervolgens worden de rechtssituaties bekeken die gelijkaardig zijn aan diegene waarin naar Europees recht het vertrouwensbeginsel wordt toegepast



namelijk de werking in de tijd van bestuursregelgeving, de opheffing en intrekking van individuele bestuurshandelingen, de afwijking van toezeggingen en inlichtingen en ten slotte de afwijking van beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid. Indien er formeel geen vertrouwensbeginsel bestaat, wordt op zoek gegaan naar mogelijke andere beginselen en regels die bescherming kunnen bieden voor verwachtingen gewekt door de overheid ten aanzien van de rechtsonderhorigen in de voormelde situaties.

In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt gefocust op de doorwerking en de invloed van het Europese vertrouwensbeginsel in de Franse rechtsorde. Er wordt vooreerst stilgestaan bij de voorrang van het Europese recht die in Frankrijk zeker niet zonder slag of stoot is aanvaard. De doorwerking van het Europese recht wordt gesteund op Franse grondwetsartikelen en vloeit volgens de Fransen dus niet voort uit de *sui generis* aard van de Europese rechtsorde. Nog steeds wordt de Grondwet geacht te primeren op het Europese recht. Gelet op de moeilijke aanvaarding van de voorrang van het Europese recht, heeft het ook lang geduurd vooraleer de bestuursrechters de Europese algemene rechtsbeginselen hebben erkend. Er wordt nagegaan of in de huidige Franse bestuursrechtspraak de Europese beginselen van vertrouwen en rechtszekerheid worden toegepast. Verder wordt bekeken of er ruimte is voor de toepassing van de Franse rechtsfiguren als alternatieven voor het vertrouwensbeginsel binnen de Europese randvoorwaarden. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag of het Europese vertrouwensbeginsel en in het bijzonder de ‘gedwongen’ vertrouwdheid ermee door de Franse rechters – die het Europese beginsel moeten toepassen telkens als een zaak binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt – tot gevolg heeft dat een puur nationaal vertrouwensbeginsel het levenslicht ziet. Ten slotte wordt stilgestaan bij de polemiek die de mogelijke aanvaarding van een vertrouwensbeginsel met zich meebrengt in de Franse rechtsorde.

## **7.2 Het Franse bestuursrecht**

### **7.2.1 Algemeen**

Het Franse bestuursrecht<sup>1</sup> heeft zich voornamelijk ontwikkeld op basis van de rechtspraak van de *Conseil d'Etat* (hierna *CE*), het hoogste bestuursorgaan dat elementen van rechtspraak en bestuur in zich verenigt (bifunctionaliteit);<sup>2</sup> ‘*il est à la fois juridiction, conseiller du gouvernement et promoteur de la «politique juridique»*’.<sup>3</sup> Tot op vandaag is het bestuursrecht voornamelijk rechtersrecht.<sup>4</sup> De

---

1 Zie over bestuursrecht in Frankrijk in het algemeen o.m. AUBY 2002, 59-89; GAUDEMET 2001, 918 p. en WALINE 2010, 728 p.

2 DELVOLVE 2007, 51-60.

3 SCHMIDT-AßMANN & DRAGON 2008, 528.

4 Weliswaar heeft er een codificatie van een aantal belangrijke bestuursrechtelijke regels plaatsgevonden zonder dat dit echter op systematische wijze is gebeurd. DICKSON 1994, 264 p. en SCHMIDT-AßMANN & DRAGON 2008, 526-527.

*conclusions* van de *Commissaires du gouvernement* (hierna CG) die als onafhankelijke instantie de CE adviseren over de toepasselijke regels en gepaste oplossingen in een concrete zaak zijn van belang.<sup>5</sup> De *Conseil d'Etat* heeft juridische criteria ontwikkeld die grenzen stellen aan de uitoefening van de discretionaire bevoegdheden door de bestuursorganen die onder de noemer *recours pour excès de pouvoir* zijn gebracht. Pas begin jaren 1980 zijn bepaalde in de rechtspraak geformuleerde algemene vorm- en procedureregels betreffende de bestuurlijke besluitvorming vastgelegd in geschreven rechtsregels. De ongeschreven regels van bestuursrecht waaronder de algemene publiekrechtelijke beginselen – de zogenaamde *principes généraux du droit public* – bekleden nog steeds een vooraanstaande plaats in het Franse bestuursrecht. De bestuursrechtspraak is gericht op het toetsen van de legaliteit van het bestuurshandelen aan objectieve criteria (bijvoorbeeld bevoegdheidsregels, vormvoorwaarden, enz.) en abstracte standaarden.<sup>6</sup> De bestuursrechter vertrekt van de verplichtingen van het bestuur om de individuele rechten van de burgers te definiëren. De toetsing door de rechter is beperkt wegens de voorrechten die het bestuur bezit waarbij het bestuur maatregelen kan nemen in het algemene belang die de burgerlijke vrijheden beperken.<sup>7</sup>

Het bestuur heeft twee belangrijke soorten bestuurstaken. Ten eerste de *service public*<sup>8</sup> – i.e. taken die gericht zijn op het algemene belang – en ten tweede de *police administrative*. Die laatste zijn taken gericht op de handhaving van *l'ordre public* (de openbare orde, rust, veiligheid en gezondheid).<sup>9</sup> De *puissance publique*, de publieke macht, is het instrument tot het bereiken van de doelstellingen van algemeen belang waarbij de bestuursorganen over bijzondere juridische middelen beschikken<sup>10</sup> en waarbij zij unilaterale beslissingen kunnen nemen die uitvoerbaar zijn (*privilège du préalable*).<sup>11</sup>

### 7.2.2 Organisatie van de bestuursrechtspraak<sup>12</sup>

Traditioneel wordt in het Franse recht een sterke nadruk gelegd op de scheiding tussen publiek- en privaatrecht.<sup>13</sup> Die scheiding blijkt niet alleen uit de talrijke bestuursrechtelijke regels die betrekking hebben op de organisatie, de bevoegdheden

5 BERMANN & PICARD 2008, 60-61.

6 Een onderscheid wordt gemaakt tussen *droit administratif* dat slaat op de bestuursinstellingen en de beginselen omtrent het bestuurlijk handelen en *contentieux administratif* dat doelt op de rechterlijke controle van het bestuurlijk handelen en de bestuursaansprakelijkheid. HOSTIOU 2002, 118 en MESTRE 1974, 313 p.

7 BELL & BROWN 1993, 210.

8 GAUDEMET 2001, 402-407 en GAUDEMET 2010, 347-381.

9 BERMANN & PICARD 2008, 65; DEBBACH & COLIN 2007, 329-394 en PRAKKE & KORTMANN 1986, 177-185.

10 AUBY 2002, 59-89 en GAUDEMET 2010, 20-26 en 34-36.

11 BELL e.a. 2008, 173 en WALINE 2010, 4.

12 Over de Franse bestuurlijke procedure: BELL e.a. 2008, 118-126. Over de bestuurlijke rechtscolleges: AUBY & AUBY 1996, 284-300.

13 MESTRE 1974, 294 p.

en de verplichtingen van de overheidsinstellingen.<sup>14</sup> De scheiding zet zich ook door in de rechterlijke organisatie want er zijn aparte rechtcolleges en aparte procedures voor geschillen betreffende bestuurshandelingen.<sup>15</sup>

Het Franse rechtssysteem wordt gekenmerkt door drie rechtsordes: de bestuurlijke rechtsorde (*l'ordre administratif*), de rechterlijke orde (*l'ordre judiciaire*) en de constitutionele orde (*l'ordre constitutionnel*). Aan het hoofd van de bestuurlijke rechtsorde staat de *Conseil d'Etat* die de bestuurlijke rechtscolleges controleert terwijl aan het hoofd van de rechterlijke orde het *Cour de Cassation* staat die de burgerlijke rechtscolleges controleert. Het *Tribunal des conflits* regelt o.m. de bevoegdheidsconflicten tussen de *CE* en het *Cour de Cassation*. De *Conseil Constitutionnel* (*CC*) is het enige orgaan in de constitutionele rechtsorde en controleert de wetgevende handelingen op hun overeenstemming met de Grondwet en de beginselen van grondwettelijke waarde. De jurisdictie van de *CE* is beperkt tot de beoordeling van de betwiste bestuurshandelingen die hij onder meer op overeenstemming met de wet en de algemene rechtsbeginselen controleert.

Binnen de bestuurlijke rechtsmacht (*jurisdiction administrative*) is de rechtsbescherming toevertrouwd aan bestuurlijke rechtscolleges met een algemene en een bijzondere bevoegdheid. De bestuurlijke rechtscolleges van gemeen recht (*juges administratifs du droit commun*) omvatten de *Tribunaux administratifs* (in eerste aanleg, *TA*), de *Cours administratives d'Appel* (hoger beroep, *CAA*) en de *CE* (die afhankelijk van de zaak recht spreekt als rechter in eerste aanleg, beroeps- of cassatierechter).<sup>16</sup> Ze zijn bevoegd voor alle bestuursgeschillen met uitzondering van die welke uitdrukkelijk aan specifieke rechters zijn toegewezen. De bijzondere bestuurlijke rechtscolleges (*juges administratifs d'attribution*) zijn bevoegd voor de geschillen die hen uitdrukkelijk bij wet ter beoordeling zijn opgedragen (bijvoorbeeld tucht, bepaalde pensioenen, onderwijs). Hoger beroep of cassatie tegen de uitspraken van de algemene en bijzondere bestuurlijke rechtscolleges kan worden ingesteld bij de *CE*.<sup>17</sup> De gewone rechter spreekt recht als bestuursrechter op het gebied van sociale zekerheid, de indirecte belastingen en is bijvoorbeeld ook bevoegd voor geschillen betreffende verkeersongevallen veroorzaakt tijdens de uitoefening van een openbare dienst.<sup>18</sup>

De belangrijkste bestuurlijke rechtsgangen (*recours contentieux*) zijn *recours pour excès de pouvoir* en *recours de pleine juridiction*.<sup>19</sup> Een *recours pour*

---

14 KOOPMANS 1978, 78.

15 GOORDEN 1990, 251. Het begrip 'bestuurshandeling' is niet wettelijk gedefinieerd maar de invulling en ontwikkeling ervan wordt door de rechtspraak bepaald.

16 GAUDEMET 2010, 46-55 en 77-79.

17 In bepaalde gevallen treedt de *CE* op in eerste en laatste aanleg, bijvoorbeeld voor reglementaire handelingen van ministers, handelingen van ministers genomen na verplicht advies van de *CE* en geschillen inzake de individuele situatie van ambtenaren die benoemd zijn bij decreet door de President. GAUDEMET 2010, 79.

18 Dit is in het bijzonder bepaald in wetteksten. GAUDEMET 2010, 71 en 79.

19 Deze onderscheiden zich van de *recours administratifs*; dit is een beroep bij een bestuursorgaan. Onder de *recours administratifs* vallen de *recours hiérarchiques* en *recours*

*excès de pouvoir* is gericht op de legaliteit van een bestuurshandeling; de verzoeker vraagt aan de rechter een beweerde onwettige bestuurshandeling te annuleren. De rechter stelt vast of een bepaalde bestuurshandeling het recht heeft geschonden en dus onwettig is en moet worden vernietigd (*contentieux d'annulation*). Een *recours de pleine juridiction* daarentegen betreft de individuele (subjectieve) situatie van de betrokkene. De verzoeker beweert recht te hebben op een prestatie, een geldsom, enz. vanwege het bestuur. Twee typische toepassingen van het *recours de pleine juridiction* is het *contentieux de contrats* (bestuurscontracten) en het *contentieux de la responsabilité* (buitencontractuele schadevergoedingsacties tegen het bestuur).<sup>20</sup> Het beroep is gericht op de erkenning van het bestaan van een recht of tot vaststelling van een onrechtmatige inbreuk op een recht en leidt tot de veroordeling van een partij.<sup>21</sup> Daarnaast bestaan nog andere beroepen die diverse rechtsgevolgen teweegbrengen zoals *recours en appréciation de la légalité* (de legaliteit van een handeling wordt onderzocht zonder te annuleren), *contentieux de l'interprétation* (geeft de zin van een bestuurshandeling weer), *contentieux de la répression pénale* (bijvoorbeeld tuchtsancties), enz.<sup>22</sup>

Een *recours pour excès de pouvoir* is in dit onderzoek vooral van belang wegens de criteria die de rechter heeft ontwikkeld voor de toetsing van de uitoefening van de discretionaire bevoegdheden van de bestuursorganen. De rechter kan individuele besluiten en besluiten van algemene strekking (*règlements*) vernietigen wanneer het besluit is aangetast door machtsoverschrijding (*excès de pouvoir*). De rechter toetst daarbij aan geschreven en ongeschreven recht en dus ook aan de *principes généraux du droit*. Bepaalde toetsingsgronden zijn ontwikkeld<sup>23</sup> waaronder schending van het recht (*violation de la loi*) en schending van vorm- en procedurevoorschriften (*vice de forme & de procédure*) die betrekking hebben op de inhoud van het besluit en de besluitvormingsprocedure. Het recht en de vorm- en procedureregels kunnen zowel geschreven als ongeschreven recht (*principes généraux du droit*) zijn.<sup>24</sup> De CE telt in het mijlpaalarrest Dame Lamotte dat het *recours pour excès de pouvoir à pour effet d'assurer, conformément aux principes*

*gracieux*. Hiërarchisch beroep wordt behandeld door een toezichthoudende overheid terwijl *recours gracieux* wordt ingesteld bij het betrokken bestuursorgaan zelf dat de zaak gaat heroverwegen. GAUDEMET 2001, 576-577 en VAN MALE 1988, 40.

20 PRAKKE & KORTMANN 1986, 165-174.

21 GAUDEMET 2010, 87-91 en MAST e.a. 2009, 223-230.

22 GAUDEMET 2001, 452-454 en GAUDEMET 2010, 90.

23 (1) onbevoegdheid van het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (*incompétence*); (2) schending van vorm- en/of procedurevoorschriften (*vice de forme et de procédure*); (3) schending van de wet (*erreur de droit, erreur de fait, erreur manifeste dans l'appréciation*) en (4) machtsafwending (*détournement de pouvoir*). Hierover o.m. AUBY & DRAGO 1984, 398; AUBY 2002, 83-84; GAUDEMET 2001, 492-503 en JACOBINI 1991, 107.

24 Enkel substantiële vorm- en procedureregels leiden tot vernietiging d.w.z. dat het naleven van die vereisten tot een ander besluit dan het aangevochten besluit zou hebben geleid. Wordt een besluit vernietigd, dan wordt het geacht nooit te hebben bestaan; het heeft een werking *ex tunc* en *erga omnes*.

*généraux du droit, le respect de la légalité.*<sup>25</sup> Het *recours pour excès de pouvoir* moet dus conform de algemene rechtsbeginselen het legaliteitsbeginsel garanderen. Dit laatste impliceert dat alle bestuursorganen in hun bestuurshandelen gehouden zijn het recht te respecteren.<sup>26</sup>

### 7.2.3 *Principes généraux du droit public*

De *principes généraux du droit public*<sup>27</sup> zijn ongeschreven normen die in de rechtspraak zijn ontwikkeld en betrekking hebben op de bestuurlijke besluitvorming.<sup>28</sup> De beginselen zijn van toepassing op elk bestuurshandelen, dus zowel op het nemen van de individuele besluiten (*actes individuels*) als op de besluiten van algemene strekking (*règlements, décrets, arrêtés, délibérations*, enz.).<sup>29</sup> Individuele besluiten hebben betrekking op bij naam genoemde personen. De reglementen daarentegen zijn algemeen en onpersoonlijk in die zin dat ze niet van toepassing zijn op bij naam genoemde personen maar op die personen die kunnen worden geïdentificeerd op grond van hun rechtssituatie.<sup>30</sup> De *principes généraux du droit public* zijn op die laatste van toepassing zelfs als de wet dit niet uitdrukkelijk bepaalt.<sup>31</sup>

De *principes généraux du droit public* omvatten voor een deel regels die als grondrechten moeten worden beschouwd (en niet steeds zuiver publiekrechtelijk zijn).<sup>32</sup> De *liberté du commerce et de l'industrie*, de *liberté d'opinion et de pensée*, de *liberté d'expression* en de vrijheid *de mener une vie familiale normale* en de talrijke varianten van het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van toegang tot een onafhankelijke rechter zijn grondrechten en moeten dus ook door de formele wetgever worden gerespecteerd.<sup>33</sup> Daarnaast zijn er beginselen met een wettelijke waarde die moeten worden nageleefd door het bestuur maar waarvan de wetgever

25 *In casu droits de la défense* (rechten van de verdediging): zie CE 17 februari 1950, Dame Lamothe, *Rec.*, 110.

26 GAUDEMET 2001, 530-531 en GAUDEMET 2010, 111-151.

27 Zie over de Franse algemene rechtsbeginselen: CHAPUS 2001a, 94-111; DUPUIS e.a. 2009, 150-163; MODERNE 1998, 495-518 en ODENT 1970, 460-466.

28 Voor alle duidelijkheid kan worden opgemerkt dat de beginselen ook bij andere bestuursrechtelijke en publiekrechtelijke leerstukken (bv. individuele vrijheid, gelijkheid, *principes généraux du droit applicables aux réfugiés, principes généraux du droit électoral*,...) spelen. CHAPUS 2001a, 96-105.

29 DUPUIS e.a. 2009, 152.

30 DEBBASCH & COLIN 2007, 69.

31 Bv. CE 26 juni 1959, Syndicat général des ingénieurs-conseils, *Rec.*, 394: '*les principes généraux du droit qui, résultant notamment du préambule de la Constitution, s'imposent à toute autorité réglementaire même en l'absence de dispositions législatives.*' BERMAN & PICARD 2008, 78.

32 AUBY & DRAGO 1984, 347. Over het begrip grondrechten: DE CASANOVA 2005, 221-231.

33 Vele van de beginselen met grondwettelijke waarde werden ontwikkeld door de CE en zijn dan overgenomen door de *Conseil Constitutionnel*. DUPUIS e.a. 2009, 156. Aldus ook SCHMIDT-AßMANN & DRAGON 2008, 530.

mag afwijken en ten slotte zijn er beginselen met een aanvullende waarde waarvan ook door een bestuurlijke verordening mag worden afgeweken.<sup>34</sup> Het bestuur is in principe gebonden aan de algemene rechtsbeginselen ongeacht hun niveau; alle bestuurshandelingen moeten verenigbaar zijn met die beginselen. De *principes généraux du droit public* zijn niet alleen toepasselijk bij de controle door de CE van de legaliteit van de bestuursactiviteiten maar zijn ook toepasselijk in het subjectieve *contentieux*, in het contractuele *contentieux* en in het *contentieux* van de bestuursaansprakelijkheid.<sup>35</sup>

Het startpunt voor de uitdrukkelijke ontwikkeling van de *principes généraux du droit public* dateert van de jaren 1940.<sup>36</sup> Vóór die tijd werden de beginselen wel toegepast maar niet als zodanig betiteld.<sup>37</sup> In het arrest Aramu van 26 oktober 1945 gebruikte de CE voor het eerst uitdrukkelijk de term *principes généraux du droit*.<sup>38</sup>

De Aramu-zaak had betrekking op het respect van de rechten van verdediging. De CE stelde dat uit de *principes généraux du droit applicables même en l'absence de texte* resulteerde dat een disciplinaire sanctie niet wettig kon worden uitgesproken zonder dat de betrokkene de mogelijkheid had gekregen zich te verdedigen.<sup>39</sup>

De rechter die de algemene rechtsbeginselen ontdekt en ontwikkelt, haalt zijn inspiratie uit bepaalde wettelijke bepalingen, het rechtsbewustzijn, de rechtsstaat en de ideologie vervat in de preambule van de Grondwet en de Verklaring van de rechten van de mens van 1789. Ten slotte vormen ook de internationale verdragsbepalingen een inspiratiebron.<sup>40</sup>

Een uitputtende lijst van de beginselen kan niet worden gegeven daar er steeds beginselen bijkomen die van zeer uiteenlopende aard zijn. Beginselen die

34 Cf. BOUFFANDEAU e.a. 1947, 23-27 en RIVERO 1951, 21-24.

35 De Franse rechtsgeleerden leggen de nadruk op het onderscheid tussen de *principes généraux du droit public* en de *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* (i.e. de beginselen die de rechters formuleren op grond van hun interpretatie van grondwetteksten) en de *grondbeginselen* (de formulering van de grondbeginselen is voorbehouden aan de wetgever door artikel 34 van de Grondwet). CHAPUS 2001a, 94; GAUDEMET 2001, 565 en MODERNE 1998, 497.

36 LETOURNEUR 1951, 29.

37 Hoewel het *Tribunal des conflits* reeds in 1873 had gesteld dat de specifieke teksten die betrekking hadden op de organisatie van het bestuur, moesten worden geïnterpreteerd en toegepast ‘*en les conciliant avec les principes généraux du droit*.’ Zie TC 8 februari 1873, Dugave v. Bransiet, *Rec.*, 70.

38 De *principes généraux du droit* worden soms aangeduid als algemeen (rechts)beginsel of als beginsel maar aan het verschil in terminologie moeten geen gevolgen worden verbonden.

39 CE Ass. 26 oktober 1945, Aramu e.a., *Rec.*, 213. In vroegere rechtspraak kwam het beginsel van de rechten van de verdediging al aan bod (CE Sect. 5 mei 1944, Dame Vve Trompier-Gravier, *Rec.*, 133). LONG e.a. 2009, 342-347.

40 CHAPUS 2001a, 95.



voor dit proefschrift van belang zijn, zijn onder meer het beginsel van non-retroactiviteit (*le principe de non-rétroactivité des actes administratifs*), het beginsel van de gelijkheid voor de publieke lasten (*le principe général d'égalité devant le service public*) en het rechtszekerheidsbeginsel. Die beginselen komen hierna aan bod (zie 7.3.1, 7.3.4.2 en 7.4.1.2). Een vertrouwensbeginsel kan echter niet worden gevonden onder de *principes généraux du droit public*.

#### 7.2.4 Tussenconclusie

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het Franse bestuursrecht nog voornamelijk rechtersrecht is. De Franse rechtsorde wordt gekenmerkt door een sterke scheiding tussen privaat en publiek recht die zich doorzet in de bestuurlijke en rechterlijke organisatie. De *principes généraux du droit public* vormen een belangrijke rechtsbron. Onder de vele *principes généraux du droit public* kan een rechtszekerheidsbeginsel worden aangetroffen maar geen vertrouwensbeginsel.

### 7.3 Een Frans vertrouwensbeginsel?

Het Franse bestuursrecht erkent tot op heden formeel geen vertrouwensbeginsel. Tot een aantal jaren geleden was ook geen rechtszekerheidsbeginsel erkend. Reeds geruime tijd echter kwamen verschillende aspecten van dit laatste beginsel in de rechtspraak aan bod zoals het beginsel van non-retroactiviteit en het beginsel van verkregen rechten (*droits acquis*). Pas in 2006 is het rechtszekerheidsbeginsel uitdrukkelijk in de rechtspraak vastgelegd. Hoewel op het eerste zicht zou kunnen worden geconcludeerd dat wegens afwezigheid van een vertrouwensbeginsel geen bescherming wordt geboden ten aanzien van situaties waarin verwachtingen door handelingen van het bestuur zijn gewekt, blijkt dit bij nader inzien wel het geval. Er zijn immers alternatieve oplossingen zoals onder meer het beginsel van verkregen rechten, het principe van de *intangibilité des effets individuels* en overheidsaansprakelijkheid die een mogelijke equivalente bescherming kunnen bieden. De fiscale wetgever en de lagere rechters hebben het vertrouwensbeginsel overigens wel al een aantal keren uitdrukkelijk erkend (zie 7.5.4).

Hierna wordt vooreerst ingegaan op het bestaan van een rechtszekerheidsbeginsel, vervolgens op de afwezigheid van een vertrouwensbeginsel in de Franse bestuursrechtsorde en ten slotte op de alternatieve oplossingen ter bescherming van situaties waarbij verwachtingen door bestuursorganen zijn gewekt.

#### 7.3.1 Rechtszekerheidsbeginsel

Een definitie van het beginsel van rechtszekerheid is noch in de Franse bestuurswetgeving noch in de Franse bestuursrechtspraak (noch in het grondwettelijk recht) terug te vinden. Wel bestaan er reeds geruime tijd toepassingen van het rechtszekerheidsbeginsel zonder dat dit beginsel expliciet werd gedefinieerd (zoals het vereiste van duidelijkheid, het beginsel van verkregen rechten en het ver-



bod van retroactiviteit).<sup>41</sup> In 2000 werd voor het eerst een poging ondernomen om het beginsel te definiëren: ‘(...) *dans un sens abstrait, toute garantie, tout système juridique de protection tendant à assurer des obligations, à exclure ou au moins réduire l’incertitude dans la réalisation du droit. Exemple sécurité des transactions, sécurité du crédit.*’<sup>42</sup> In de *Cahiers du Conseil Constitutionnel* van 2001 werd een uitgebreide studie aan het rechtszekerheidsbeginsel gewijd.<sup>43</sup>

De *CE* schrijft in zijn rapport van 2006 dat het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt dat de burgers in staat moeten zijn – zonder enorme inspanningen te moeten leveren – te weten wat toegelaten is en wat verboden is door het geldende recht. Om die reden moeten de toepasselijke normen duidelijk en toegankelijk zijn en niet onderhevig zijn aan te frequente en vooral niet te voorziene wijzigingen.<sup>44</sup>

Het rechtszekerheidsbeginsel heeft een formele en een materiële spil. De formele spil van het beginsel is de kenbaarheid van de wet. De wet moet toegankelijk zijn om te weten wat de wet voorschrijft.<sup>45</sup> De publicatie draagt bij tot die toegankelijkheid en pas in geval van publicatie kan een wet aan de rechtsonderhorige tegengeworpen worden. De regels moeten ook begrijpelijk zijn, met andere woorden leesbaar, duidelijk en precies zowel naar inhoud als naar samenhang.<sup>46</sup>

De materiële spil van het beginsel houdt volgens de *CE* in dat het recht voorzienbaar moet zijn en dat de rechtssituaties relatief stabiel moeten blijven. Soms komt het rechtszekerheidsbeginsel in concurrentie met de toepassing van het legaliteitsbeginsel. De conflictsituatie tussen de beide beginselen kan zich voordoen bij een vernietiging van bestuurshandelingen of in geval van een ommeswaai in de rechtspraak. Het in acht nemen van het rechtszekerheidsbeginsel moet ver-

41 FROMONT 1996, 178. Aldus ook PACTEAU 1995, 151-155.

42 CORNU 2000, 801.

43 BOISSARD 2001, 105-103 (over de stabiliteit van individuele rechtssituaties versus discretionaire bevoegdheid en legaliteit); HUGLO 2001, 124-139 (Hof van Cassatie en rechtszekerheid) en LUCHAIRE 2001, 100-104 (rechtszekerheid in het grondwettelijk recht).

44 X 2006, 281.

45 Vgl. met de *Conseil Constitutionnel*: het vereiste van toegankelijkheid van de wet wordt op regelmatige wijze toegepast. In een uitspraak van de *Conseil Constitutionnel* van 2003 werd dit vereiste een grondwettelijke waarde toegekend. Zie CC 24 juli 2003, nr. 2003-475 DC, Loi portant réforme de l’élection des sénateurs: het gebruik van dubbelzinnige begrippen wordt in strijd geacht met een dergelijk objectief van grondwettelijke waarde.

46 Vgl. met de *Conseil Constitutionnel* die eisen omtrent de duidelijkheid en de begrijpelijkheid van het recht stelt. De *Conseil Constitutionnel* baseert het vereiste van duidelijkheid soms op artikel 34 van de GW. Zie bv. CC 10 juni 1998, nr. 98-401 DC, Loi d’orientation et d’incitation relative à la réduction du temps de travail en CC 12 januari 2002, nr. 2001-455 DC, Loi de modernisation sociale. De *CC* vermeldt soms ook de *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen* van 1789 als grondslag voor het duidelijkheidsvereiste. In het bijzonder de artikelen 4, 5, 6 en 16 van de *Déclaration*. Zie CC 16 december 1999, nr. 99-421 DC, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l’adoption de la partie législative de certains codes. Zie X 2006, 288.

enigbaar zijn met de noodzaak om aan de overheid de noodzakelijke ruimte te geven bij toepassing van haar beleid respectievelijk bij de uitoefening van haar bevoegdheden in het algemene belang. Daaruit vloeit een *principe d'adaptation ou de mutabilité* voort.<sup>47</sup>

Tot voor 2006 is het rechtszekerheidsbeginsel nooit uitdrukkelijk formeel erkend, hoewel de verschillende elementen van het beginsel zowel in het kader van de adviezen verstrekt door de *CE* als in beslissingen in het raam van het *contentieux* reeds voordien aan bod waren gekomen.<sup>48</sup> In het kader van zijn adviezen (*attributions consultatives*) bij het onderzoek van ontwerpen van wetten, ordonnances of decreten die hem worden voorgelegd of adviezen uitgevaardigd op vraag van de regering, past de *CE* regels toe die direct geïnspireerd zijn op het vereiste van rechtszekerheid (bijvoorbeeld respect van de hiërarchie der normen, duidelijkheid van reglementen, eenvoudigheid van beschikkingen, procedures en van de samenhang van het normatieve *corpus* en ten slotte het verbod van *validations législatives*).<sup>49</sup> Tot voor kort ging het in overweging nemen van rechtszekerheid door de *CE* niet zover dat het expliciet werd vastgelegd: '*Le juge administratif ne place pas l'exigence de sécurité juridique, et encore moins le principe de confiance légitime, au rang des principes généraux du droit*'.<sup>50</sup> Het beginsel van rechtszekerheid was dus onbestaande in louter nationale zaken. Het vertrouwensbeginsel was en is hetzelfde lot beschoren. Niettegenstaande het feit dat de *CE* sinds jaren geconfronteerd wordt met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU waarbij de beginselen van rechtszekerheid en gerechtvaardigde verwachtingen beschouwd worden als Europese algemene rechtsbeginselen, heeft de *CE* in 2001 het vertrouwensbeginsel niet willen beschouwen als een algemeen rechtsbeginsel toepasselijk op situaties die louter door het nationale recht beheerst worden.<sup>51</sup> Tevens ontkent de *CC* dat er een norm met grondwettelijke waarde bestaat die een vertrouwensbeginsel waarborgt.<sup>52</sup>

Lange tijd zagen de Franse rechtsgeleerden niet het nut in van de uitdrukkelijke erkenning van een rechtszekerheidsbeginsel. CALMES wees erop dat het

47 X 2006, 282.

48 FROMONT 1996, 178 en X 2006, 291.

49 Een *validation législative* impliceert dat de wetgever retroactief een bestuurshandeling – die is vernietigd door de bestuursrechter na een *recours pour excès de pouvoir* – bevestigt. Wettelijke valideringen worden niet toegelaten behalve in een speciaal geval en op grond van een overweging van algemeen belang.

50 Zie CE 30 december 1996, nr. 145174, Brockly en CE 9 juli 1997, nr. 183880 184027, Office public communautaire d'habitations à loyer modéré de Saint-Priest.

51 CE 9 mei 2001, Entreprise personnelle Transports Freymuth, *Rec.*, 865. In tegenstelling tot de TA Straatsburg 8 december 1994, Entreprise Freymuth v. Ministère de l'environnement, *AJDA* 1995, 555, concl. POMMIER wiens uitspraak is geannuleerd in beroep door de CAA (CAA Nancy 17 juni 1999, *Ministre de l'Environnement v. Entreprise Transports Freymuth*, *rfda* 2000, 254, concl. VINCENT) en hervormd door de *CE*. Zie 7.4.1.3. Zie ook AUBY & DERO-BUGNY 2007, 473.

52 CC 7 november 1997, nr. 97-391 DC, Loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier, *AJDA* 1997, 969.

rechtszekerheidsbeginsel een zeer casuïstisch beginsel is, zeker in de hoedanigheid van gerechtvaardigd vertrouwen.<sup>53</sup> DELAMARRE stelde dat het rechtszekerheidsbeginsel niet kan worden gevat in een omschrijving en dat ook de hypothesen waarin een dergelijk beginsel zou kunnen worden toegepast, niet op precieze wijze kunnen worden gedetermineerd. Hij twijfelde dan ook of een beginsel dat maar werkelijkheid wordt op grond van de feiten die de rechter heeft weerhouden, werkelijk een factor tot versterking van de rechtszekerheid kan vormen.<sup>54</sup> DELAMARRE concludeerde: *‘Enfin, la mise en place d’un principe général de sécurité juridique en droit français, sur le modèle du droit communautaire, pourrait emporter des conséquences néfastes, précisément au regard du niveau de protection de la stabilité des situations juridiques déjà atteint en droit administratif français.’* Met andere woorden deze auteur vindt dat een Frans rechtszekerheidsbeginsel gesteund op het Europese model de reeds verwezenlijkte bescherming inzake stabiliteit van rechtssituaties in gevaar kan brengen. Volgens BOISSARD is rechtszekerheid een *‘concept si général que l’on peut lui faire dire ce que l’on veut.’*<sup>55</sup> Daarbij sluit aan de stelling van CHAPUS: *‘Il ne faut pas qu’en soit masquée des multiples concrétisations d’un tel principe, dont il faut bien voir que, réduit à lui-même, il a une portée tellement générale qu’il est frappé d’insignifiance.’*<sup>56</sup> Er kan dus worden geconcludeerd dat er veel aarzeling bestond om een rechtszekerheidsbeginsel te erkennen omdat het in feite als een *passe partout* van tal van vereisten kon worden gezien dat eerder rechtsonzekerheid zou teweegbrengen. Tevens waren de auteurs geen voorstander van het kopiëren van het Europese rechtszekerheidsbeginsel daar dit een aanslag zou betekenen op het bestaande niveau van rechtsbescherming in het Franse recht.<sup>57</sup>

In de loop der jaren is het denken over het bestaan van een beginsel van rechtszekerheid in het Franse recht ontwikkeld. FROMONT kondigde het al aan: *‘Le droit communautaire et derrière lui bien souvent l’exemple du droit allemand sont susceptibles de conduire le droit français à accorder une plus grande force au principe de sécurité juridique et aux différentes règles qui peuvent lui être rattachés.’*<sup>58</sup> Volgens FROMONT is de verandering dus te wijten aan de invloed van het Europese recht dat op zijn beurt door het Duitse recht is beïnvloed (dit is een illustratie van het *ius commune* effect, zie 7.5.4).

Het gunstiger wordend juridisch klimaat leidde tot de uitdrukkelijke vastlegging van een beginsel van rechtszekerheid als één van de *principes généraux du droit* in het arrest Société KPMG van 2006.<sup>59</sup>

53 CALMES 2002, 486-488.

54 DELAMMARRE 2004, 194.

55 BOISSARD 2001, 79.

56 CHAPUS 2001, 105.

57 DELAMMARRE 2004, 194.

58 FROMONT 1996, 180.

59 CE 24 maart 2006, Société KPMG e.a., *rfda* 2006, 463, concl. AGUILA en noot MODERNE.

De zaak *Société KPMG* betrof de wet betreffende de financiële zekerheid nr. 2003-706 van 1 augustus 2003 die in de *Code de Commerce* nieuwe bepalingen introduceerde met betrekking tot de artikelen L. 820-1 tot L. 822-16 tot hervorming van het beroep *commissaire aux comptes* in het kader van de problematiek van de financiële transparantie van grote ondernemingen. Die regeling stelt onder meer strenge voorwaarden aan de uitoefening van het beroep van *commissaire aux comptes*, in het bijzonder door de regels te verstrengen betreffende het verbod van belangenconflicten en door strikter de missies van controle en raadgeving te omlijnen. Een code voor de beroepsethiek – voorgeschreven in artikel L. 822-16 van de *code de commerce* – heeft de modaliteiten van toepassing van die nieuwe bepalingen gepreciseerd en die code is goedgekeurd door een decreet van 16 november 2005. Dit decreet was het voorwerp van een vordering tot schorsing en vernietiging door de vier grote gespecialiseerde instellingen inzake financiële controle en audit. De *CE* werd onder meer gevraagd de verenigbaarheid na te gaan van de bepalingen van de deontologische code met het Europese recht. De *CE* besliste ten aanzien van het middel betreffende de schending van de grondwettelijk gewaarborgde plicht van duidelijkheid en toegankelijkheid van de norm dat die plicht ook gold ten aanzien van bestuurshandelingen. Dit was reeds beslist in het arrest *Fédération des Syndicats Généraux de l'Éducation Nationale de la Recherche Publique SGEN CFDT e.a.*<sup>60</sup> Onduidelijke reglementaire bepalingen kunnen dus worden geannuleerd. Vervolgens stelde de *CE* dat het vertrouwensbeginsel *in casu* niet kon worden toegepast daar de casus geen Europees element bevatte. Het vertrouwensbeginsel dat het recht zou kunnen geven op behoud van een reglementering wegens schending van vertrouwen dat in het Europese recht wordt beschouwd als een uitvloeisel van rechtszekerheid kon bijgevolg niet worden ingeroepen. In beginsel kan er geen bescherming worden geboden tegen verandering van een reglementering tenzij die bruusk en op retroactieve wijze wordt doorgevoerd. Ter garantie van de nationale rechtszekerheid moesten volgens de *CE* overgangsmaatregelen worden genomen, in het bijzonder wanneer de nieuwe regels op excessieve wijze afbreuk doen aan de lopende contractuele situaties die op een wettige manier tot stand waren gekomen. Het vereiste van overgangsmaatregelen is innovatief in het Franse recht; voorheen werd dit vereiste afgewezen wegens het feit dat het een situatie betrof die niet binnen het toepassingsgebied van het Europese recht viel.<sup>61</sup> Op de problematiek betreffende de opvatting van de *CE* met betrekking tot de retroactiviteit versus de onmiddellijke werking en in het bijzonder de stellingname van de *CE* in het arrest *KPMG*, wordt verderop in dit hoofdstuk gedetailleerd ingegaan (zie 7.4.1).

HET *KPMG*-arrest bevestigt dat het vertrouwensbeginsel als algemeen Europees rechtsbeginsel alleen toepasselijk is in de Franse rechtsorde voor zover er binnen

---

60 CE 8 juli 2005, nr. 266900, *Fédération des Syndicats Généraux de l'Éducation Nationale et de la Recherche Publique SGEN CFDT e.a.*

61 Bv. CE 9 juli 1997, nr. 183880 184027, *Office public communautaire d'habitation à loyer modéré de Saint Priest*.

het toepassingsgebied van het Europese recht wordt opgetreden. *In casu* was dit niet het geval en bijgevolg concludeerde het Hof dat dit beginsel niet van toepassing is. Maar tegelijkertijd eiste de *CE* wel dat de overheid overgangsmaatregelen voorzag op grond van een nationaal rechtszekerheidsbeginsel. MELLERAY<sup>62</sup> wil hierin niet zozeer de erkenning van een beginsel van rechtszekerheid zien maar impliciet een element van het vertrouwensbeginsel dat – zoals hierboven reeds werd gesteld – tot op heden geen equivalent kent naar Frans recht. Hij voorspelt dat de Franse rechtsorde met het arrest KPMG – al dan niet gewild – afstevent op de erkenning van een nationaal vertrouwensbeginsel.

Volgens LANDAIS en LENICA kan de *CE* voortaan een middel van schending van het rechtszekerheidsbeginsel niet meer afwijzen.<sup>63</sup> Twee maanden ervoor had de *CE* een beroep op dit beginsel wel nog afgewezen.<sup>64</sup> De formele erkenning van het beginsel is weliswaar een sterk signaal maar de draagwijdte ervan moet volgens de Franse auteurs niet overschat worden. Zoals PACTEAU het onderlijnt ‘*la notion de sécurité juridique, (...) a pour premier et apparent défaut – en tout cas pour handicap – de ne pas constituer une catégorie juridique aux frontières, ni donc aux conséquences, ni aux contours, ni au contenu, parfaitement bien délimités.*’<sup>65</sup> Het is niet steeds eenvoudig concrete implicaties van het inroepen van een dergelijk principe te identificeren waardoor verzoekers uit één begrip verschillende gevolgen zouden kunnen afleiden. Het beginsel zou daarom slechts zijn volle zin krijgen wanneer het zich vertaalt in een welbepaald beginsel of afgeleide regel.<sup>66</sup>

Ondanks de voormelde evolutie blijft het nodig te determineren wat precies onder het beginsel van rechtszekerheid – dat in KPMG louter wordt aangehaald – moet worden verstaan en welke nieuwe perspectieven de vastlegging van dit beginsel biedt. In het arrest KPMG valt op dat het beginsel moeilijk duidelijk kan worden onderscheiden van het vertrouwensbeginsel.<sup>67</sup>

In het arrest *Société Techna e.a.* dat verderop aan bod komt (zie 7.4.1.3) spreekt de *CE* van een ‘*principe de sécurité juridique, reconnu tant en droit interne que par l’ordre juridique communautaire.*’<sup>68</sup> LONG e.a. stellen dat hoewel de *CE* in het arrest KPMG noch in het arrest *Techna* uitdrukkelijk spreekt van een *principe général du droit* er geen twijfel over bestaat dat het rechtszekerheidsbeginsel een nieuw algemeen rechtsbeginsel is dat elke bestuursoverheid bindt zelfs zonder uitdrukkelijke wettekst.<sup>69</sup>

62 MELLERAY 2006, 897.

63 LANDAIS & LENICA 2006, 1028.

64 *CE* 16 januari 2006, nr. 266267, *SCI Parc de Vallauris*.

65 PACTEAU 1995, 151.

66 LANDAIS & LENICA 2006, 1029.

67 MELLERAY 2006, 897.

68 *CE Sect.* 27 oktober 2006, *Société Techna e.a.*, *Rec.*, 451.

69 LONG e.a. 2009, 884.

In het Franse recht zijn echter (nog) niet op een systematische wijze alle regels of beginselen gegroepeerd die onder het nationale algemene beginsel van rechtszekerheid zouden kunnen worden samengebracht.<sup>70</sup> Verschillende beslissingen van de *CE* getuigen van het in toenemende mate in acht nemen van het vereiste van rechtszekerheid,<sup>71</sup> zo bijvoorbeeld uitspraken waarin een verbod aan een bestuursoverheid wordt opgelegd een handeling in te trekken die rechten creëert na een bepaalde termijn zelfs al is ze onwettig (zie 7.4.2.3); uitspraken waarin het beginsel van non-retroactiviteit van bestuurshandelingen erkend wordt<sup>72</sup> (zie 7.4.1.2) en beslissingen met toepassing van de *theorie des fonctionnaires de fait* (zie 7.4.2.3).<sup>73</sup> Een vernietiging van een reglementaire handeling blijft zonder gevolg voor de individuele beslissingen die rechten creëren genomen op grond van die handelingen en die definitief geworden zijn daar zij niet zijn aangevochten binnen de termijn van de *recours contentieux*.<sup>74</sup> De toegankelijkheid van bestuursdocumenten en beslissingen is tevens gebaseerd op rechtszekerheid.<sup>75</sup>

In het arrest *Association AC! et autres* stelde de *CE* dat in bepaalde gevallen de gevolgen van een vernietiging in de tijd door de rechter kunnen worden gemoduleerd en er dus kan worden afgeweken van het beginsel dat een vernietiging een effect *ab initio* heeft.<sup>76</sup> In het arrest *Société Tropic Travaux Signalisation* van 16 juli 2007 bepaalde de *CE* dat de rechter – in afwijking van het beginsel van de retroactiviteit van een uitspraak – in naam van de rechtszekerheid een datum kan bepalen waarop een nieuwe door hem ontwikkelde regel zal ingaan.<sup>77</sup>

De meeste rechtsgeleerden leiden volgende subbeginselen af uit het rechtszekerheidsbeginsel: (a) het beginsel van non-retroactiviteit (*principe de non-rétroactivité des actes administratifs*) en (b) het beginsel van de onschendbaarheid van individuele bestuursbeslissingen (*intangibilité des décisions individuelles*)

---

70 FROMONT 1996, 179.

71 Zie ook X 2006, 294-295.

72 Zie *CE Ass.* 25 juni 1948, *Société du Journal « l'Aurore »*, *Rec.*, 289 en *CE Ass.* 30 juni 1959, *Metge*, *Rec.*, 89.

73 Waarbij de handelingen worden geannuleerd terwijl de benoeming van diegene die ze heeft gesteld, wordt geannuleerd. Zie *CE Ass.* 2 november 1923, *Association de l'administration centrale des postes et télégraphes*, *Rec.*, 699. Dit heeft (impliciet) te maken met overwegingen van rechtszekerheid en vertrouwen door rekening te houden met situaties waarbij de rechtsonderhorige gerechtvaardigd kon geloven in een bepaald gedrag van het bestuur.

74 Zie bv. *CE* 3 december 1954, *Caussidéry*, *Rec.*, 640.

75 *CE* 17 december 1997, *Ordre des avocats à la Cour de Paris*, *Rec.*, 491.

76 *CE Ass.* 11 mei 2004, *Association AC! e.a.*, *Rec.*, 197, concl. DEVYS. De onderliggende ratio is rechtszekerheid en legaliteit met elkaar te verzoenen. Zie ook *CE Sect.* 25 februari 2005, *France Télécom*, *Rec.*, 86.

77 *CE Ass.* 16 juli 2007, *Société Tropic Travaux Signalisation*, *Rec.* 360, concl. CASAS.



of erkenning van verkregen rechten (*respect des droits acquis*).<sup>78</sup> Die beginselen worden hieronder beschreven (zie 7.4.1.2 en 7.4.2.1). In het kader van het Franse rechtsdenken zijn die beginselen regels van objectief recht, in het bijzonder kunnen ze op abstracte wijze worden toegepast zonder inachtneming van de concrete situaties van de geadresseerden (in tegenstelling tot subjectief recht). Non-retroactiviteit wordt toegepast ten aanzien van iedere bestuurshandeling onafhankelijk van de situatie *in concreto*. *L'intangibilité des actes créateurs de droits* varieert niet afhankelijk van de concrete situatie van de geadresseerde. Zo creëren alle negatieve beslissingen en alle bevestigende beslissingen geen rechten onafhankelijk van het concrete geval (zie 7.4.2.2).

### 7.3.2 Een nationaal vertrouwensbeginsel?

Hiervoor is reeds gesteld dat Frankrijk tot op heden geen algemeen vertrouwensbeginsel erkent.<sup>79</sup> Vragen in verband met vertrouwen worden opgelost aan de hand van verwante beginselen en begrippen zoals verkregen rechten, de goede trouw,<sup>80</sup> de voorzienbaarheid van bestuurshandelingen en recentelijk ook de rechtszekerheid. Zo bijvoorbeeld heeft de rechtspraak met het oog op het beperken van de intrekking van bestuurshandelingen die rechten creëren, formele en objectieve vereisten inzake termijnen en publiciteit ontwikkeld (zie 7.4.2). In het Franse rechtsdenken is er op heden niet veel plaats voor het subjectieve begrip van vertrouwen. Het laatste decennium is echter het verschijnsel te merken dat rechters in fiscale zaken en uitzonderlijk ook al eens een lagere bestuursrechter in andere zaken een beginsel van vertrouwen erkennen.<sup>81</sup> De *CE* heeft de toepassing van een nationaal vertrouwensbeginsel in verschillende arresten uitdrukkelijk verworpen (zie 7.3.3.2). Het Franse (objectieve) recht is traditioneel zeer aarzelend de bestuursbevoegdheden te beperken door middel van een (subjectieve) bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen. De prognose is dat het vertrouwensbeginsel in Frankrijk – die de duidelijke druk en invloed van het EU-recht en zijn begin-

78 Die twee laatste beginselen worden soms uitgesplitst: SCHWARZE 2006, 874 en VINCENT 1974, 32. Zie voor een andere indeling: FROMONT 1996, 178-184 en MELLERAY 2004, 145. Het rechtszekerheidsbeginsel wordt volgens deze laatste auteurs geacht twee facetten te bekleden: het eerste facet heeft betrekking op de kwaliteit van de norm (duidelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang) en het tweede facet heeft betrekking op de stabiliteit van rechtssituaties.

79 Noch de *CE* noch het *CC* erkennen het bestaan van een vertrouwensbeginsel. Zie bv. CC 30 december 1996, nr. 96-1181 DC, Loi de finances, *AJDA* 1997, 161 en CC 7 november 1997, nr. 97-391 DC, Loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier, *AJDA* 1997, 972: 'qu'aucune norme de valeur constitutionnelle ne garantit un principe « de confiance légitime ».' De rechtspraak van de *CE* komt verder aan bod.

80 Goede trouw is een begrip dat afkomstig is uit het privaatrecht en impliceert dat een overheid bedrieglijk gedrag ten aanzien van de burger moet vermijden. Zie ook AUBY 1951, 234-239.

81 CAA Lyon 5 april 1993, *RJF* 6193, nr. 892 en CAA Bordeaux 22 februari 1994, nr. 92BX00939, Ministre du Budget.



selen niet uit de weg kan gaan – ingang zal vinden (zie 7.5.4).<sup>82</sup> In het verleden is reeds enkele keren ook door de wetgever rekening gehouden met gewekte verwachtingen zonder het vertrouwensbeginsel uitdrukkelijk te erkennen.

Hierna wordt onderzocht of in de Franse wetgeving en rechtspraak aspecten van het vertrouwensbeginsel al dan niet impliciet of materieel zijn neergelegd respectievelijk toegepast. De rechtsfiguren die als surrogaat van het vertrouwensbeginsel het vertrouwen kunnen beschermen in de Franse rechtsorde worden nader bekeken. In het bijzonder wordt stilgestaan bij de theorie van de foutaansprakelijkheid en de aansprakelijkheid zonder fout.

#### 7.3.2.1 Wetgeving

In een aantal wetteksten – vaak in domeinen waar belangrijke economische belangen mee gemoeid zijn – beschermt de wetgever materieel het vertrouwen van de rechtsonderhorigen. Zo kan worden gewezen op artikel L80 A en B van de *Livre des procédures fiscales*, verder een bepaling in de *code d'urbanisme* met betrekking tot certificaten en ten slotte een wet die de relaties tussen de rechtsonderhorigen en het bestuur regelt.

Artikel L80 A en B *Livre des procédures fiscales* beschermt het vertrouwen van de belastingbetaler.<sup>83</sup> Artikel L80 A, eerste alinea bepaalt dat het bestuur geen belastingverhoging kan doorvoeren ten aanzien van belastbare feiten uit het verleden als de oorzaak van de verhoging verschillend is van de interpretatie die de te goeder trouw zijnde belastingplichtige aan de fiscale tekst heeft gegeven en als is aangetoond dat die interpretatie waarop de eerste beslissing (tot belastingheffing) was gefundeerd, formeel erkend was door het bestuur.<sup>84</sup> De tweede alinea van artikel 80 B stelt dat wanneer een belastingplichtige een fiscale tekst heeft toegepast volgens een interpretatie die het bestuur in gepubliceerde instructies en *circulaires* heeft gegeven en die niet waren gewijzigd op de datum van de betrokken verrichtingen, het bestuur geen belastingverhoging kan doorvoeren door op een andere interpretatie te steunen. Tevens kunnen aan het bestuur onder dezelfde voorwaarden de gepubliceerde instructies of *circulaires* met betrekking tot de terugvordering van belasting en fiscale boetes worden tegengeworpen.

Artikel L80 B stelt dat de garantie van artikel 80 A, eerste alinea van toepassing is als het fiscale bestuur formeel een standpunt heeft ingenomen inzake de appreciatie van een feitsituatie in het licht van een fiscale tekst binnen een termijn van drie maanden na een schriftelijke, precieze en volledige vraag hier toe door de te goeder trouw zijnde belastingplichtige of als het bestuur niet bin-

---

82 Zo volgde het *TA* van Straatsburg in de zaak Freymuth de *CG POMMIER*: hij vermeldde hierbij dat het vertrouwensbeginsel een Europese herkomst had en was voorstander van het opnemen van dit beginsel in het Franse recht (*AJDA* 1995, 558). Aldus ook WOEHLING 1998, 32.

83 Zie ook DOUET 1997, 278-286.

84 Artikel L80A eerste alinea *Livre des procédures fiscales*.

nen de drie maanden geantwoord heeft onder bepaalde in de bepaling opgesomde omstandigheden.

In die wetbepaling wordt dus gesteld dat fiscale overheden gebonden zijn door de interpretatie van belastingsregels, het beleid en de praktijk die van toepassing was op het moment dat de eerste beslissing is genomen wanneer dit de vorm aannam van een geschreven antwoord op een specifieke vraag en ondertekend is door een bevoegde belastingambtenaar.<sup>85</sup> De aanvraag moet gevolgd worden door correcte en complete informatie<sup>86</sup> en het bindt de autoriteiten enkel ten aanzien van de fysieke of rechtspersoon die de aanvraag doet.<sup>87</sup> Als de feitelijke situatie van de betrokkene op relevante wijze verandert of hij niet voldoet aan de voorwaarden die zijn opgelegd door de overheid, is de gegeven interpretatie niet bindend.<sup>88</sup> In afwezigheid van een conform artikel L80 B veruiterlijkt beleid zijn de overheden niet gebonden door de wijze waarop de transacties van de aanvrager in de vorige jaren beoordeeld zijn.<sup>89</sup> Dit Franse wettelijke systeem is objectief in de zin dat de belastingbetalers niet het bestaan van een subjectieve gerechtvaardigde verwachting moeten bewijzen. Het is bijgevolg minder flexibel maar wel duidelijk en zeker. Die regel is van toepassing zelfs als de originele interpretatie of het beleid onwettig was en dus zal in bepaalde omstandigheden rechtszekerheid en vertrouwen prevaleren op de legaliteit. De onderliggende reden is dat het algemene belang niet serieus is geschaad indien als resultaat van een onwettige praktijk of beleid een persoon ontsnapt aan de belastingen. De kost wordt dan gedragen door de belastingbetalende gemeenschap als geheel en derde partijen zullen zelden direct in ernstige mate getroffen zijn.<sup>90</sup> Er zijn geen bijzondere vereisten in verband met publicatie, aanneming of vorm van het beleid vooropgesteld. De betrokkene moet eenvoudigweg kunnen aantonen dat een zeker beleid of een zekere interpretatie van de fiscale wet bestond op het moment van de beslissing, bijvoorbeeld door te verwijzen naar ministeriële beslissingen<sup>91</sup> of antwoorden op parlementaire vragen.<sup>92</sup>

Artikel L410.1 *Code de l'urbanisme* stelt dat een *certificat de l'urbanisme* kan worden verkregen. Dit document is in beginsel bindend in tegenstelling tot andere formele adviezen van de planningsoverheden. Het certificaat duidt onder meer de toepasselijke bouwvoorschriften aan, de grenzen die het bestuursrecht aan het eigendomsrecht van de betrokkene stelt en de voorschriften inzake de te betalen belastingen met betrekking tot het betrokken terrein. Het certificaat

85 Bv. CAA Nancy 12 oktober 1995, nr. 94NC00089, Dengreville.

86 CE 15 mei 1968, X, *Rec.*, 309.

87 CAA Bordeaux 28 juni 1994, nr. 93BX01473, Dolmon en CAA Nancy 1 december 1994, nr. 93NC00261, Becquet.

88 CAA Parijs 16 november 1993, nr. 92PA00033, Société Kraftverkehr Steinsiefer.

89 Bv. CAA Bordeaux 19 mei 1993, nr. 92BX00074, Villessot en CAA Parijs 15 december 1994, nr. 94PA00437, SA Hamberger.

90 WOEHLING 1998, 16.

91 CE 30 juni 1972, nr. 80462, X en CE 26 oktober 1977, nr. 98438, X.

92 CE 29 april 1977, nr. 00275, SA Economiques Troyens e.a.

vermeldt tevens of het terrein kan worden gebruikt voor de realisatie van de vooropgestelde bouwprojecten. In beginsel kan de betrokkene die een certificaat heeft verkregen en binnen de daaropvolgende achttien maanden onder meer een bouwvergunning aanvraagt, niet onderworpen worden aan andere bouwvoorschriften, bestuurlijke eigendomsbeperkingen, belastingen, enz., dan diegenen die zijn vermeld in dat certificaat, met uitzondering van de bepalingen inzake de openbare veiligheid (*sécurité & salubrité publique*). Het certificaat beschermt bijgevolg tot op zekere hoogte de rechtszekerheid en de gerechtvaardigde verwachtingen in de planningscontext. De verwachtingen worden echter niet voldoende beschermd want een certificaat dat foutief is toegekend, is onwettig en is op grond van een *erreur de fait* niet bindend.<sup>93</sup> De Franse rechters interpreteren een *erreur de fait* in planningszaken ruim zodat het vaak voorkomt dat alsnog een bouwvergunning wordt geweigerd ondanks het feit dat een gunstig certificaat was toegekend.<sup>94</sup> Het systeem van de certificaten wordt veelvuldig gebruikt, alleen volstaat dit dus niet en moeten projectontwikkelaars afgaan op daar buiten verkregen informatie en adviezen. De Franse rechters aanvaarden weliswaar dat planningsoverheden zouden moeten gebonden zijn door specifieke, wettige en feitelijk correcte planningsadviezen maar zijn zeer terughoudend dit bindend effect uit te breiden naar onwettige en foutieve adviezen wegens het risico dat de belangen van burens en het ruimere algemene belang daardoor worden geschonden. Wanneer wordt afgeweken van het *certificat d'urbanisme* is schadevergoeding – afhankelijk van de omstandigheden – wel mogelijk.<sup>95</sup>

Voorheen was er het Decreet nr. 83-1025 van 28 november 1983 *concernant les relations entre l'administration et les usagers*. Artikel 1 van dit decreet bepaalde dat iedere belanghebbende zich ten aanzien van het bestuur kan beroepen op instructies, richtlijnen en circulaires op voorwaarde dat die zijn gepubliceerd conform de voorwaarden neergelegd in artikel 9 van de wet van 17 juli 1978 voor zover ze niet in strijd zijn met wetten en reglementen. De rechtsonderhorige kon zich dus beroepen op beleidslijnen, circulaires ten aanzien van het bestuur op voorwaarde dat die waren gepubliceerd. Dit artikel is echter afgeschaft sinds 1 juli 2007 (zie 7.4.4.1).<sup>96</sup> De Wet nr. 2000-321 van 12 april 2000 *relative aux droits du citoyens dans leurs relations avec les administrations* heeft de bepaling uit het decreet met betrekking tot de gepubliceerde *circulaires* en *directives* niet hernomen. De wet bevat wel een aantal bepalingen met betrekking tot het stilzwijgen van het bestuur wanneer door de rechtsonderhorige gevraagd wordt een beslissing te nemen. Er kan worden gesteld dat die bepalingen (impliciet) op de vereisten van rechtszekerheid en gerechtvaardigde verwachtingen zijn gesteund. Zo stelt artikel 22 dat er gevallen zijn waarbij het stilzwijgen gedurende twee

---

93 Bv. CE 30 maart 1977, nr. 04351, Fiamma en CE 4 november 1994, nr. 102929 103109, SCI « Le Parc de Vaugien ».

94 O.m. LANZA 1984, 298.

95 Zie FATOME & LEFONDRE 1982, 118 p.

96 Door het Decreet nr. 2006-672 van 8 juni 2006, JO 9 juni 2006, artikel 20 (V).

maanden na een aanvraag van de rechtsonderhorige tot een fictieve aanvaarding (*décisions implicites d'acceptation*) leidt. Het gaat om die gevallen die bij decreet na verplicht advies van de CE (*'par décret en conseil d'Etat'*) zijn aangewezen (zie verder 7.4.2.3). In artikel 23 is een bijzonder intrekkingregime van twee maanden vastgelegd – in afwijking van de algemene regel van vier maanden – ten aanzien van dergelijke fictieve aanvaardingen. Dit komt verderop gedetailleerd aan bod (zie 7.4.2.3).

Tot slot bepaalt artikel 16-1 van de Wet van 12 april 2000<sup>97</sup> (ingevoegd door de wet van 20 december 2007)<sup>98</sup> dat een bestuursoverheid autonoom (*d'office*) of op vraag van de belanghebbende een onwettig reglement of een reglement zonder voorwerp moet opheffen. Die verplichting geldt vanaf de publicatie of vanaf het moment van verandering van de omstandigheden in rechte of in feite na die datum (zie 7.4.1.1).

### 7.3.2.2 Rechtspraak

De CE wijst categoriek de toepassing van het vertrouwensbeginsel af wanneer een situatie niet binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt (met uitzondering van bepaalde fiscale zaken, zie 7.5.4).

In bepaalde arresten wordt de toepassing van het beginsel afgewezen op grond van de redenering *'que l'acte attaqué n'est pas au nombre de ceux pris par le gouvernement français pour la mise en oeuvre du droit communautaire.'*<sup>99</sup> In andere beslissingen gebruikt de CE een ruimere uitdrukking door de toepassing van het vertrouwensbeginsel af te wijzen omdat de betrokken materie louter op grond van het nationale recht geregeld is:<sup>100</sup> *'Il n'est garantie en France par aucune norme de valeur constitutionnelle (...), il ne trouve pas à s'appliquer dans les situations qui ne sont régies que par le droit interne (...). Il trouve par contre à s'appliquer dès lors que la situation juridique soumise au juge administratif français est régie par le droit communautaire.'*<sup>101</sup>

97 Wet nr. 2000-321 van 12 april 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*.

98 Wet nr. 2007-1787 van 20 december 2007 *relative à la simplification du droit*.

99 CE 16 maart 1998, Association des Elèves, parents d'élèves et professeurs des classes préparatoires vétérinaires et Mlle Pujol, *Rec.*, 84 en CE Ass. 5 maart 1999, Rouquette e.a., *Rec.* 37: het beginsel werd niet toepasselijk geacht ten aanzien van de sociale zekerheidscode omdat die niet binnen het toepassingsgebied van het Europese recht viel.

100 CE 9 juli 1997, nr. 183880 184027, Office public communautaire d'habitations à loyer modéré de Saint-Priest en CE 9 mei 2001, nr. 211162, Société Mosellane de Tractions: bevestigde het principe dat de Europese beginselen niet werden toegepast in louter nationale zaken.

101 Concl. CG SENERS onder CE Ass. 11 juli 2001, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles et autres, *rfd* 2002, 38.

De terughoudendheid van de *CE* zou kunnen worden verklaard door het feit dat het zijn eigen rechtssysteem wil beschermen tegen het binnendringen van vreemde beginselen en begrippen die in conflict kunnen komen met de bestaande nationale beginselen met het risico dat de traditionele begrippen onder druk komen te staan.<sup>102</sup> Er is boven reeds gewezen op het feit dat het Franse rechtssysteem de voorkeur geeft aan een objectieve benadering van het recht vertrekkende van het legaliteitsbeginsel. Billijkheidskwesties worden – voor zover mogelijk – vooralsnog bij voorkeur opgelost door middel van rechtsbeginselen of rechtsregels die duidelijk en objectief zijn, zoals een strikte termijn voor de intrekking van een onwettige beslissing. De voorkeur voor duidelijkheid en objectiviteit brengt de *CE* ertoe de notie van gerechtvaardigde verwachtingen niet precies te vinden en daarom onverenigbaar met de structuur van het Franse bestuursrecht.<sup>103</sup> WOEHLING stelt: ‘*La confiance légitime est ressentie comme relevant d’une tradition étrangère, même si l’idée de bonne foi et de sécurité juridique y sont aussi présentes.*’<sup>104</sup> Het vertrouwensbeginsel voelt onder meer wegens zijn subjectiviteit vreemd aan en past niet binnen het objectieve Franse rechtsdenken.<sup>105</sup> De Franse rechters kunnen het beginsel opvatten als enerzijds veel te onduidelijk en onzeker daar het op het terrein van de billijkheid en de belangenafweging komt en anderzijds te innovatief en te subjectief.<sup>106</sup> De rechters verkiezen hun toevlucht te nemen tot oplossingen waarmee ze vertrouwd zijn om problemen van opgewekte verwachtingen te beoordelen die kaderen in de traditionele structuur van het bestuursrecht (bijvoorbeeld verkregen rechten). Hierna zal worden gezien dat in het kader van de bestuursaansprakelijkheid aspecten en criteria van het vertrouwensbeginsel materieel worden toegepast hoewel de formele erkenning van het beginsel (vooralsnog) uitblijft (zie 7.3.4).<sup>107</sup> GROUSSOT stelt het zo: ‘*The CE appears to fill the gaps of the legal system by having recourse to domestic concepts and, thus, avoids (deliberately?) the possible use of foreign principles.*’<sup>108</sup> Een formele erkenning van het vertrouwensbeginsel zou dus in feite overbodig zijn.

Midden de jaren 1990 nam de *CE* nog een ambigue positie in ten aanzien van de erkenning en de toepassing van een vertrouwensbeginsel in louter nationale aangelegenheden.

Zo bijvoorbeeld in de zaak Beaufour<sup>109</sup> waar de eiser een inbreuk op het vertrouwensbeginsel opwierp (op grond van artikel L80 A van de *Livre des procédures fiscales*). De toepassing van het beginsel werd verworpen wegens de omstandigheden van de

---

102 SCHONBERG 2000b, 117.

103 PUISOCHET 1996, 581 en SCHONBERG 2000b, 116-117.

104 WOEHLING 1998, 32.

105 WOEHLING 1998, 32.

106 SCHONBERG 2000b, 116-117.

107 Bv. CE 22 november 1929, Compagnie des mines de Siguiri, S. 1930, 3. SCHONBERG 2000b, 117.

108 GROUSSOT 2006, 373.

109 CE 23 maart 1994, nrs. 145174 en 142975, Beaufour.

zaak, zonder vast te stellen of de zaak binnen het toepassingsgebied van het EU-recht viel. In de zaak Brockly<sup>110</sup> (buiten de context van het fiscale recht) gebruikte de CE een dubbelzinnige formulering door te stellen dat het vertrouwensbeginsel niet ‘ernstig’ kon worden opgeworpen. Opnieuw was niet duidelijk of de zaak al dan niet binnen het toepassingsgebied van het Europese recht viel.

Enige tijd later begon de CE een duidelijke rechtspraak te ontwikkelen betreffende de verwerping van de toepassing van een vertrouwensbeginsel in zaken die niet binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vielen (behoudens fiscale zaken, zie 7.5.4).

In de zaak Saint Priest<sup>111</sup> stelde de CE dat de schending van gerechtvaardigde verwachtingen niet kon worden ingeroepen want het betrof een louter nationale situatie. In de zaak Entreprise Chagnaud<sup>112</sup> stelde de CE dat de beginselen van rechtszekerheid en gerechtvaardigde verwachtingen niet kunnen worden ingeroepen in louter nationale situaties ten aanzien van de retroactieve werking van een besluit en ten slotte in de Rouquette zaak<sup>113</sup> weigerde de CE de toepassing van een artikel van de *Code de la Sécurité Sociale* te verwerpen omdat er strijdigheid zou zijn met het vertrouwensbeginsel want het betrof een louter nationale zaak.

In de zaak Freymuth<sup>114</sup> (zie 7.4.1.3) oordeelde de CE in cassatie – daarbij zijn klassieke rechtspraak volgend – dat het vertrouwensbeginsel niet toepasselijk was in situaties die buiten het toepassingsgebied van het Europese recht vielen en dat de *Tribunal administratif* door op het argument van schending van het vertrouwensbeginsel te antwoorden een *erreur de droit* had gepleegd.

Het hoogste rechtscollège wenst een duidelijk onderscheid te maken tussen Frans recht en aangelegenheden die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen (*‘two paradigms of law’*).<sup>115</sup> De CE vat het toepassingsdomein van het Europese recht restrictief op. Dit kadert in de traditionele opvatting van het bestuursrecht. Die benadering is bevestigd in recente rechtspraak.<sup>116</sup>

110 CE 30 december 1996, nr. 145174, Brockly.

111 CE 9 juli 1997, nr. 183880 184027, Office public communautaire d’habitations à loyer modéré de Saint-Priest.

112 CE 30 december 1998, nr. 189315, SA Chagnaud.

113 CE Ass. 5 maart 1999, Rouquette e.a., *Rec.*, 37.

114 CE 9 mei 2001, Entreprise personnelle Transports Freymuth, *Rec.*, 865.

115 GROUSSOT 2007, 39.

116 CE 8 juli 2005, nr. 266900, Fédération des Syndicats Généraux de l’Education Nationale et de la Recherche, SGEN CFDT e.a.; CE 16 januari 2006, nr. 266267, SCI Parc de Vallauris; CE Ass. 24 maart 2006, Société KPMG, *rfda* 2006, 463; CE 27 juli 2006, nr. 280286, Philippe A en CE 2 oktober 2006, nr. 282028, Philippe A. Zie voor een situatie vallend binnen het domein van het EU-recht: CE 30 maart 2007, nr. 289687, Société ENEL.

De *CE* bleek wel bereid een vertrouwensbeginsel in fiscale interne aangelegenheden te erkennen.<sup>117</sup> Onmiddellijk moet genuanceerd worden dat de toepassing van het beginsel beperkt is tot artikel L80 A en B van de *Livre des procédures fiscales* (zie 7.3.2.1). Ten tweede is, wanneer het vertrouwensbeginsel wordt toegepast, het gehecht aan welbekende beginselen in het Franse recht zoals verkregen rechten en rechtszekerheid.<sup>118</sup> Ook lagere bestuurlijke rechtscolleges zijn ontvankelijker voor de erkenning van een vertrouwensbeginsel in louter nationale aangelegenheden (zie 7.5.4).

### 7.3.3 Behoeft een nationaal vertrouwensbeginsel?

Verskillende Franse auteurs zijn voor de invoering van een nationaal vertrouwensbeginsel.<sup>119</sup> De *CE* weigert tot op heden in die gedachtengang mee te gaan zonder dat daarvoor een motivering in zijn arresten gegeven wordt. Andere auteurs volgen de restrictieve houding van de *CE* en reiken diverse argumenten aan om geen nationaal vertrouwensbeginsel te erkennen. De opgeworpen bezwaren kunnen worden weerlegd.<sup>120</sup>

- Ten eerste zou gerechtvaardigde verwachtingen een vaag begrip zijn dat onvoorspelbaarheid en onzekerheid in het recht langs de achterpoort binnenbrengt.<sup>121</sup> Daar kan tegen in worden gebracht dat een vertrouwensbeginsel misschien de rechtszekerheid op algemeen niveau in beperkte mate reduceert maar de rechtsbescherming, de eerlijke behandeling en voorspelbaarheid van overheidsoptreden ten aanzien van particulieren te goede komt. Daarenboven, in welke mate is er rechtszekerheid als een burger niet kan afgaan op concrete toezeggingen door een overheidsorgaan of op een sinds jaar en dag gevestigde praktijk? Het is aan de rechters om het vertrouwensbeginsel te ontwikkelen en concrete criteria voor de toepassing ervan in hun rechtspraak voorop te stellen zodat zowel de overheid als de burgers weten waaraan zij toe zijn. Dit creëert voldoende rechtszekerheid.
- Ten tweede zouden overgangsbepalingen die op grond van het vertrouwensbeginsel in bepaalde gevallen bij invoering of wijziging van (lagere) regelgeving moet worden voorzien tot onzekerheid leiden omwille van hun complexiteit.<sup>122</sup> Dit is een zwak argument want overgangsmaatregelen zijn praktisch en soms noodzakelijk ter bescherming van de belangen van de betrokkenen zonder daarom complex te moeten zijn.
- Ten derde zou de erkenning van bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen overheden ertoe brengen veel minder duidelijke standpunten in

---

117 Zie 7.5.4.

118 Bv. CE 25 juni 2003, nr. 239189, Société Nestlé France.

119 Bv. FROMONT 1996, 178-184; HEERS 1995, 963-969 en WOEHLING 2002, 749-784.

120 Aldus ook SCHONBERG 2000b, 17-26 en WOEHLING 1998, 34.

121 PACTEAU 1995, 154.

122 HERON 1996, 116 en 127 en TAVERNIER 1996, 188.



te nemen, weigeren informatie te verschaffen of beleidsregels uit te vaardigen uit vrees er achteraf op ‘gepakt’ te worden. Niet kan worden ingezien waarom de bestuursorganen zich ervan zullen weerhouden informatie te geven als een vertrouwensbeginsel in de rechtsorde is erkend. Integendeel, het kan ertoe leiden dat de overheden zich ervoor hoeden lukraak informatie te verschaffen. Kwalitatieve informatie en correcte en volledige toezeggingen komen de ondernemers en investeerders ten goede.

- Ten vierde zou het beginsel tot een enorme toevloed van zaken leiden; er wordt verwezen naar het Europese beginsel. Het is waar dat de erkenning van een Europees vertrouwensbeginsel tot een behoorlijke toename van het aantal zaken heeft geleid. De invulling van dit beginsel is lange tijd onzeker geweest en heeft ten gevolge van de toename van het aantal zaken waar het werd ingeroepen een duidelijke afbakening en ontwikkeling gekend. De kans op het succesvol invoeren van dit beginsel is echter klein wegens de strenge toepassingsvoorwaarden.
- Ten vijfde door de gerechtvaardigde verwachtingen te beschermen zouden de discretionaire bevoegdheden van de bestuursoverheden beperkt worden; in het bijzonder zou het bestuur verhinderd worden zijn bevoegdheden op doeltreffende wijze in te zetten ter bescherming van het algemene belang. Hier valt bij op te merken dat een bestuur zijn bevoegdheid nooit totaal op voorhand kan vastpinnen; van beleidslijnen en vaste praktijken bijvoorbeeld kan nog steeds worden afgeweken. Het beginsel biedt alleen mogelijkheden om de bestuursmacht in die mate te beperken dat dit de billijkheid, de rechtszekerheid en het vertrouwen in het bestuur ten goede komt. Het verhindert niet de aan het bestuur geboden flexibiliteit.
- Ten zesde zou de honorering van gerechtvaardigde verwachtingen schade toebrengen aan derden. Dit argument faalt daar bij de toepassing van een vertrouwensbeginsel steeds een belangenafweging plaatsvindt. De belangen van derden worden bijgevolg meegewogen. Het kan zelfs zijn dat derde belangen juist verhinderen dat het vertrouwen van de betrokkene wordt gehonoreerd.
- Ten zevende zou het beginsel te veel eisen van de ambtenaren die beperkt juridisch geschoold zijn en over beperkte financiën beschikken, in het bijzonder op het niveau van de lokale besturen. Bestuursoverheden hebben significante verantwoordelijkheden tegenover de burgers zodat een minimum aan juridische scholing geen overbodige zaak is. Bovendien moet dit niet worden overdreven. De afweging van de betrokken belangen is meer een zaak van gezond verstand. Het is nogal logisch dat bijvoorbeeld de intrekking van een vergunning of het afwijken van een concrete toezegging de verwachtingen van de betrokkene – die op de betrokken handeling heeft vertrouwd – in het gedrang kunnen brengen.
- Ten achtste is in het Franse bestuursrecht ook essentieel dat het bestuur voldoende vrijheid wordt gegeven, om te handelen in het algemene belang aan

de hand van een aantal voorrechten.<sup>123</sup> Het vertrouwensbeginsel zou de vrijheid van het bestuur tot het ontwikkelen van een beleid kunnen beperken en aldus problematisch zijn.<sup>124</sup> Het vertrouwensbeginsel beperkt in bepaalde mate de bestuursvrijheid ten voordele van de garantie voor de burger dat het bestuur bij het uitstippelen en het toepassen van zijn beleid rekening houdt met verwachtingen die bij de burgers worden gewekt.

Naast al de argumenten tegen de invoering van het vertrouwensbeginsel in de Franse rechtsorde kunnen de voordelen van de invoering van een dergelijk beginsel worden gezet. Dit beginsel komt de rechtsbescherming en de billijkheid ten aanzien van het individu ten goede. Het biedt een extra middel tot controle van de bestuursmacht. Op grond van dit beginsel moeten de overheden de betrokken belangen steeds afwegen en het beginsel draagt ook bij tot het vermijden van incorrecte of misleidende informatie van het bestuur. Daarenboven spoort het beginsel het bestuur aan zich te houden aan de vooraf uitgestippelde wijze van uitoefening van de bevoegdheden. Het respecteren van gerechtvaardigde verwachtingen en het verschaffen van betrouwbare informatie bevordert ook het vertrouwen van de burgers in de bestuursoverheden. Het vertrouwensbeginsel verhindert tevens abrupte wijzigingen van de regelgeving door het treffen van overgangsmaatregelen waardoor de burgers hun gedrag op de gewijzigde regelgeving kunnen afstemmen. Het vertrouwensbeginsel zorgt ervoor dat een beslissing op maat kan worden gemaakt, aangepast aan de concrete omstandigheden. De belangen ten voordele van de veranderlijkheid of de stabiliteit van de rechtssituaties kunnen worden afgewogen.<sup>125</sup>

#### 7.3.4 Alternatieven

In de Franse rechtsleer komt steeds het argument terug dat het goed uitgebouwde aansprakelijkheidssysteem het erkennen van een vertrouwensbeginsel overbodig maakt.<sup>126</sup> In het Franse bestuursrecht staat het foutieve gedrag op de eerste plaats terwijl de vraag van de te beschermen belangen ondergeschikt is. Het Franse rechtssysteem heeft een belangrijke en ruime leer van de foutaansprakelijkheid en kent ook een theorie van foutloze aansprakelijkheid in de vorm van risicoaansprakelijkheid en aansprakelijkheid voor schending van het beginsel van *égalité devant les charges publiques*. De leer van overheidsaansprakelijkheid is volgens het mijlpaalarrest Blanco van 1873 onderworpen aan een autonoom lichaam van regels onderscheiden van het private (aansprakelijkheids)recht.<sup>127</sup> In beginsel is

---

123 BELL 1992, 83 en 96 en BELL & BROWN 1993, 221-222.

124 SCHONBERG 2000b, 114-117. Voor een filosofische kijk op het 'vertrouwen in het recht' als onder meer beperking van de soevereiniteit van de staat: RABAULT 2007, 741-765.

125 Bv. ook SCHONBERG 2000b, 25.

126 CALMES 2002, 612; GROUSSOT 2006, 371 en SCHONBERG 2000b, 232.

127 TC 8 februari 1873, Blanco, D. 1873.3.20, concl. DAVID.

de bestuursrechter bevoegd voor de aansprakelijkheidsvorderingen tegen de staat en publieke personen.<sup>128</sup> Hierna wordt aangetoond dat aspecten en criteria van het vertrouwensbeginsel wel degelijk (materieel) een rol spelen in het kader van de foutaansprakelijkheid hoewel het gewekte vertrouwen niet expliciet als dusdanig in een formeel beginsel wordt beschermd. Ten aanzien van wettige bestuursbeslissingen geldt de aansprakelijkheid zonder fout. Vooreerst komen de criteria van het vertrouwensbeginsel toegepast in het kader van de leer van de foutaansprakelijkheid aan bod.

#### 7.3.4.1 Foutaansprakelijkheid

Zowel met betrekking tot de intrekking of opheffing van individuele bestuurs-handelingen, de toezeggingen en de inlichtingen, speelt de aansprakelijkheidsleer (*responsabilité de la puissance publique*) in het Franse bestuursrecht een belangrijke rol.<sup>129</sup> Die leer is onderworpen aan een aantal – in de rechtspraak vastgelegde – voorwaarden, in het bijzonder moet er een fout van de bestuursoverheid zijn, schade voor de rechtsonderhorige en een causaal verband tussen de fout en de geleden schade bestaan:

##### (a) fout

In het Franse recht staat onwettigheid gelijk aan fout.<sup>130</sup> Het bestuur heeft de plicht wettig te beslissen ten aanzien van alle rechtsonderhorigen.<sup>131</sup> Een beschikking die onwettig is, impliceert een *faute de service* waarvoor het bestuur aansprakelijk kan worden gesteld.<sup>132</sup> Onwettigheid leidt dus tot aansprakelijkheid. In sommige gevallen moet er een grove fout (*faute lourde*) kunnen worden aangewezen. Taken die bijzonder moeilijk zijn, geven enkel aanleiding tot aansprakelijkheid als het bestuur een grove fout heeft begaan. Het begrip ‘moeilijke taken’ is vaag. Het maken van – zelfs discretionaire – bestuursbeslissingen wordt in het Franse recht niet als moeilijk beschouwd (zoals de vereiste belangenafweging bij het verstrekken van vergunningen).<sup>133</sup> De theorie van de grove fout is vandaag de dag niet meer van zeer groot belang<sup>134</sup> en geldt nog slechts voor een aantal typen van beslissingen.<sup>135</sup>

128 DEBBASCH & COLIN 2007, 524 en de aldaar aangehaalde uitspraken. Op die regel bestaan wettelijke uitzonderingen.

129 Over de theorie van de overheidsaansprakelijkheid: GAUDEMET 2001, 783-863 en GUETTIER 1996, 191 p.

130 CE 26 januari 1973, nr. 10365, Driancourt; bevestigd in o.m. CE 27 mei 1987, Legoff, *AJDA* 1987, 694. DEGUERGUE 1994, 185-95.

131 Bv. CE 26 juni 1985, Garagnon, *Rec.*, 209.

132 CE 26 januari 1973, nr. 10365, Driancourt.

133 COUZINET 1977, 283 en HARLOW 1976, 518-526.

134 Bv. CE 10 april 1992, Epoux, *Rec.*, 171, concl. LEGAL en CE 20 juni 1997, Theux, *Rec.* 254, concl. STAHL. GUETTIER 1996, 108-113.

135 Ten eerste beslissingen gemaakt door de *services fiscaux* (belastingoverheden) met betrekking tot zaken van directe belasting (bv. CE 26 maart 1982, nr. 22557, SA des établissements Bienvenue). Hoewel dat slechts een simpele fout (m.a.w. onwettigheid) van

## (b) schade

Verschillende typen van schade komen voor vergoeding in aanmerking zoals puur economisch verlies, moreel verlies, aantasting van de fysieke integriteit, enz.<sup>136</sup>

## (c) causaal verband

De rechter vindt vaak dat er geen direct causaal verband bestaat tussen de fout en de geleden schade, vooral als de beslissing enkel procedurele regels schendt.<sup>137</sup>

Een vordering tot schadevergoeding gebaseerd op inhoudelijke onwettigheden wordt evenwel ook geregeld afgewezen wegens het ontbreken van een direct causaal verband.<sup>138</sup>

De criteria van het vertrouwensbeginsel zijn in de Franse rechtsorde materieel terug te vinden in het kader van de leer van de foutaansprakelijkheid hoewel formeel geen vertrouwensbeginsel wordt erkend. Dit brengt sommige auteurs tot de conclusie dat de formele erkenning van een vertrouwensbeginsel overbodig is. De materiële toepassing van de voorwaarden betreffende gewekt vertrouwen (naar analogie met de voorwaarden tot toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel) wordt hieronder geïllustreerd aan de hand van vertrouwen gewekt door een toezegging vanwege de overheid.<sup>139</sup>

*Vertrouwenwekkende handeling*

De overheid kan aansprakelijk worden gesteld voor onwettige beschikkingen en misleidend gedrag ten opzichte van de rechtsonderhorigen zoals het doen van onjuiste toezeggingen of het verschaffen van foutieve inlichtingen. Ook voor het afwijken van correcte inlichtingen kan het bestuur aansprakelijk zijn. Tevens kan het ongerechtvaardigd bruusk veranderen van een bestuursgedrag dat het vertrouwen heeft geschonden van de bestuurde ten aanzien van de stabiliteit van de

---

toepassing is op de beslissingen die geen specifieke moeilijkheden veronderstellen en op beslissingen die een loutere toepassing zijn van duidelijk verwoorde non-discretionaire regels op een set van feiten. Ten tweede zijn ministeriële beslissingen in het kader van het bestuurlijk toezicht, (*tutelle*) onderworpen aan de grove foutaansprakelijkheid, in het bijzonder bij hun controle over de beslissingen van lokale overheden (zoals gemeenten, departementen en organen die publieke diensten voorzien. Zie bv. CE 29 april 1987, nr. 71430 71679, *Ministre de l'Intérieur*. Zie ook GAUDEMET 2001, 811 en 813-814 waarin nog een aantal andere specifieke beslissingen worden vermeld die aan het grove fout-vereiste zijn onderworpen. Het begrip 'grove fout' is niet duidelijk omschreven. De rechter zal de aanwezigheid van een grove fout beoordelen aan de hand van een aantal criteria zoals de wettelijke context, de aard van de schade en een eenmalige dan wel een herhaaldelijke fout van het bestuur. Grove fout is bijvoorbeeld arbitrair of bedrieglijk handelen in het kader van een discretionaire bevoegdheid. Aldus ook PAILLET 1996, 127.

136 HARLOW 1976, 241.

137 Bv. CE 22 januari 1969, nr. 70014, X.

138 Bv. CE 19 mei 1976, nr. 98264, *SA du Château de Neuvecelle*; CE 22 januari 1993, nr. 82358, *SECISEF e.a. en CAA Parijs* 29 september 1995, nr. 94PA00459, *Groillet*.

139 Aldus ook (weliswaar verspreid over de tekst): SCHONBERG 2000b, 171-213.

rechtssituaties aanleiding geven tot bestuursaansprakelijkheid.<sup>140</sup> Op de diverse vertrouwenwekkende handelingen wordt verder in dit hoofdstuk ingegaan. Hier wordt enkel de toezegging nader bekeken om aan te tonen waarom de Fransen vinden dat er formeel geen vertrouwensbeginsel moet worden erkend. Toezeggingen kunnen worden gedefinieerd als expliciete of impliciete stellingen omtrent de feiten, recht of de intentie uitgaande van het bestuur die niet kunnen worden gecategoriseerd als finale beslissingen.<sup>141</sup> Als de overheid een individuele toezegging doet en daar vervolgens van afwijkt, kan de betrokken burger ten gevolge daarvan schade lijden. Twee situaties kunnen worden onderscheiden. Enerzijds de situatie dat het bestuur een toezegging doet die onjuist is op het vlak van het recht, de feiten of zijn intentie en daar vervolgens van afwijkt. Anderzijds is er de situatie waarbij een correcte toezegging wordt gedaan maar het bestuur er op terug komt, bijvoorbeeld omdat het zijn beleid wenst te wijzigen.

#### ONJUISTE TOEZEGGING

Sinds de jaren 1950 wordt in het Franse recht aanvaard dat het bestuur aansprakelijk kan zijn voor de schade die is veroorzaakt door een onjuiste toezegging gedaan door één of meerdere van zijn ambtenaren.<sup>142</sup> Door bepaalde *Commissaires de Gouvernement* was zelfs gesuggereerd dat de *CE* in bijzondere omstandigheden de foutloze aansprakelijkheid van het bestuur zou moeten vaststellen op grond van het beginsel van *égalité devant les charges publiques*.<sup>143</sup> In de rechtspraak wordt echter met betrekking tot de problematiek van de toezeggingen hoofdzakelijk een beroep gedaan op de foutaansprakelijkheid.<sup>144</sup>

Het bestuur moet de schade vergoeden die is ontstaan ten gevolge van een incorrecte toezegging omtrent het recht of de feiten waarop de betrokkene heeft gesteund op voorwaarde dat de betrokkene zelf geen fouten heeft gemaakt. Een *faute simple* volstaat (er moet dus geen zware fout worden aangetoond).<sup>145</sup> Het toepassingsdomein van de aansprakelijkheidstheorie is ruim en wordt niet terug-

140 CE 22 november 1929, Cie des mines de Sigüiri, *S.* 1930, 3: abusieve intrekking vergunning in de gegeven omstandigheden en CE Ass. 24 oktober 1997, nr. 123950, Mme de Laubier: intrekking bestuurshandelingen.

141 SCHONBERG 2000b, 107: ‘*explicit or implicit administrative pronouncements of fact, law or intent which cannot be categorised as final decisions or determinations.*’

142 Bv. CE 22 juli 1949, Aubery, *Rec.*, 37; CE 21 december 1951, Feiz Karam, *Rec.*, 612; CE 25 juni 1954, Otto, *Rec.*, 380 en CE 18 oktober 1957, Bouveret, *Rec.*, 542.

143 Zie concl. CG KAHN in CE 27 januari 1961, Vannier, *Rec.*, 60 en concl. CG ORDONNEAU in CE 29 juni 1962, Société Manufacture des Machines du Haut-Rhin, *Rec.*, 436.

144 SCHONBERG 2000b, 220 (voetnoot 19).

145 Zie CE 16 januari 1935, Jacque, *Rec.*, 61.

houdend toegepast.<sup>146</sup> Alleen het niet nakomen van duidelijke en ogenschijnlijk rechtmatige toezeggingen kan leiden tot aansprakelijkheid.<sup>147</sup>

De Aubin-zaak illustreert de aansprakelijkheid van de overheid voor onjuiste toezeggingen. De heer Aubin leefde en werkte langs beide zijden van de Frans-Belgische grens. De Franse overheid adviseerde hem zich te laten registreren in België met het oog op een werkloosheidsvergoeding. Hij deed dit en op grond daarvan sloot de Franse wetgeving hem uit van registratie in Frankrijk. Achteraf bleek dat noch het Belgische noch het Europese recht hem het recht op werkloosheidsvergoeding in België gaf. De *CE* oordeelde dat de Franse overheid aansprakelijk is voor het verlies van dergelijke vergoeding. Het feit dat de informatie was gegeven als onderdeel van algemene informatie en dat de correcte interpretatie van de Europese regels helemaal niet duidelijk was, was van geen belang. Wel moest er aan de aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn voldaan namelijk fout, schade en causaal verband.<sup>148</sup> In de zaak Legendre waren constante en precieze toezeggingen gedaan door de gemeente Grau-du-Roi aan een onderneming betreffende de bouw van een casino niettegenstaande diverse administratieve en financiële obstakels de realisatie van dit project belemmerden. De gemeente had een fout begaan door dergelijke toezeggingen te doen en vervolgens van de bouw van dit casino – weliswaar om wettige redenen – af te zien. De onderneming kon zelf ook onvoorzichtigheid worden verweten en had bijgevolg een fout begaan door op de toezeggingen van de gemeente te vertrouwen en daarbij de obstakels met betrekking tot de stedenbouwkundige regels te negeren. De aansprakelijkheid van de gemeente werd om die reden met de helft gereduceerd.<sup>149</sup>

Essentieel is te weten of de toezegging correct dan wel incorrect was op het moment dat ze werd gedaan. Is de toezegging correct, dan is er geen sprake van een fout. Juiste informatie die nadien schade dreigt mee te brengen, kan niet tot aansprakelijkheid van de overheid leiden.<sup>150</sup> Er kunnen toezeggingen zijn omtrent het recht, de feiten maar ook de intentie. Toezeggingen omtrent de intentie op een bepaalde wijze te handelen, kunnen tot aansprakelijkheid leiden als het be-

---

146 SCHONBERG 2000b, 220-221.

147 Bv. CE 18 oktober 1957, Bouveret, *Rec.*, 542 (burgemeester heeft een fout gemaakt door uitdrukkelijk onjuiste toezeggingen te doen).

148 CE 20 januari 1988, nr. 61136, Aubin. Aldus ook CE 28 april 1971, Berger-Sabatel, *Rec.*, 313; CE 1 december 1972, Texierp, *Rec.*, 1222; CE 30 oktober 1981, Bonhoure, *Rec.*, 902 en CE 3 maart 1989, nr. 80749 81184, Société Sagatour.

149 CE 28 juni 1985, Claude Legendre, *DA* 1985, 443.

150 CE 3 juni 1953, Société Carret, *Rec.*, 259. Zo bijvoorbeeld kon in de zaak Lafont de lokale planningsoverheid niet aansprakelijk worden gesteld voor de toezegging dat op een bepaald stuk grond kon worden gebouwd wanneer de overheid niet wist of kon hebben voorzien dat het betrokken stuk grond kort daarna zou worden onteigend voor de realisatie van een groots project (CE 14 maart 1986, Lafont, *Rec.*, 74).

stuur een toezegging heeft gedaan terwijl het bestuur wist dat het van mening zou veranderen.<sup>151</sup>

#### AFWIJKEN VAN EEN JUISTE TOEZEGGING

De Franse bestuursoverheid is in theorie vrij af te wijken van haar eigen specifieke toezeggingen en haar beleid te veranderen. De Franse rechtscolleges aanvaarden evenwel de foutaansprakelijkheid voor *promesse non-contractuelle*. De overheid kan met andere woorden aansprakelijk zijn op grond van fout als het correct toezegt een bepaald beleid te zullen volgen of op een bepaalde wijze te zullen handelen en daar vervolgens van afwijkt.<sup>152</sup> Dit leidt tot foutaansprakelijkheid voor schending van een buitencontractuele belofte indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Er moet sprake zijn van een duidelijke en precieze toezegging of belofte. Het begrip belofte wordt in de Franse rechtspraak eng gedefinieerd.<sup>153</sup>

Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de zaak Batignolle. In die zaak was de onderneming Batignolle in belangrijke mate betrokken bij de consultaties en voorbereiding van plannen met betrekking tot een groot ontwikkelingsproject in Parijs. Wanneer dit project om technische en financiële redenen werd opgeheven, vorderde Batignolle zijn uitgaven terug van de overheid. Het *Tribunal administratif* van Parijs stelde echter dat de planningsoverheid niet aansprakelijk kon worden gesteld omdat er geen echte belofte was gedaan. Het ontwikkelingsplan was immers niet voorgesteld als definitief en onveranderlijk en het feit dat de onderneming in grote mate betrokken was geweest in de raadplegingsfase houdt op zichzelf nog geen belofte in dat de investering uiteindelijk zou worden gedaan. Het argument van Batignolle dat ze in elk geval moest worden vergoed wegens schending van het vertrouwensbeginsel werd door de *Tribunal administratif* verworpen als irrelevant.<sup>154</sup>

In de zaak Société Sagatour<sup>155</sup> had een ambtenaar een onderneming schriftelijk verzekerd dat het bestuur een bepaald steunbedrag zou uitkeren voor de ontwikkeling van een golfterrein en had de onderneming aangemoedigd alvast de prefinanciering te doen om zo snel mogelijk met de bouwwerken te kunnen beginnen. Het bestuur weigerde echter achteraf het bedrag te betalen zonder enige plausibele reden. Bijgevolg werd het bestuur voor het volle bedrag en bijkomstige uitgaven aansprakelijk gesteld wegens het verbreken van een ‘precieze en geïndividualiseerde belofte zonder rechtvaardiging’.<sup>156</sup>

151 SCHONBERG 2000b, 224.

152 SCHONBERG 2000b, 114.

153 Bv. CE 17 maart 1989, Société Sodevam, *AJDA* 1989, 475.

154 TA Parijs 14 oktober 1997, Société Batignolle, *DA* 1998, 118.

155 CE 3 maart 1989, nr. 80749 81184, Société Sagatour.

156 Zie bv. ook in verband met geïndividualiseerde beloften: CE 26 mei 1976, nr. 97511, Société Normande de Construction en CE 20 januari 1988, nr. 80059, Possado.



Een wat oudere maar belangrijke zaak is de zaak *Société des huileries de Chauny*.<sup>157</sup> Een ambtenaar en een minister hadden in die zaak privé-ondernemingen aangemoedigd om een surplus aan olie (als levensmiddel) van een genationaliseerde onderneming te kopen door die ondernemingen aan te schrijven dat de bestaande regelgeving hen zou beschermen tegen variaties in de prijs van olie. Door te beloven dat het beleid van vaste olieprijsen ongewijzigd zou blijven, heeft de minister zijn beleidsvrijheid op onwettige wijze overschreden. De overheid werd op grond van fout aansprakelijk gesteld voor het verlies dat de handelaars leden ten gevolge van prijswijzigingen in het licht van veranderde ontwikkelingen in de oliemarkt. De aansprakelijkheid werd echter gehalveerd omdat de handelaars hadden moeten nagaan of hetgeen in de brief werd beweerd wel correct was vooraleer de olie aan te kopen. In deze zaak kon de specifieke belofte niet in stand worden gehouden in het licht van een dwingend algemeen belang namelijk het aanbieden aan de consumenten van betaalbare levensmiddelen. Om die reden werd op creatieve wijze gebruik gemaakt van de theorie van de gedeelde aansprakelijkheid.<sup>158</sup>

#### PRECIEZE TOEZEGGING

Een aantal factoren zijn bij de beoordeling van de aansprakelijkheid van belang namelijk de vorm en de inhoud van de toezegging, de context waarin de toezegging is gemaakt en de kennis van de betrokkene. Geschreven toezeggingen hebben sowieso meer gewicht zoals toezeggingen in brieven, telexen,<sup>159</sup> gepubliceerde deliberatieverslagen van gemeenten,<sup>160</sup> enz.

Er moet sprake zijn van een precieze specifieke toezegging en bijgevolg leiden algemene uitlatingen niet tot aansprakelijkheid.<sup>161</sup> Een overheid die geen duidelijke belofte heeft gedaan maar enkel een intentie heeft uitgesproken of heeft herinnerd aan een bestaande regeling, zal niet aansprakelijk zijn.

Als de gemeente Onnaing een scholenbouwproject stimuleert door een subsidie te beloven maar nadien weigert de beloofde subsidie uit te betalen omdat het uit beleidsoverwegingen het project niet langer wil steunen, zal de minister van Onderwijs de gemaakte kosten moeten vergoeden.<sup>162</sup> Een gemeente vatte in 1960 het plan op om een bepaald stuk grond te onteigenen en het door te verkopen aan een projectontwikkelaar maar kwam daar na vijf jaar op terug. Door steeds aan de projectontwikkelaar te verzekeren dat het project en de verkoop door zou gaan en door uiteindelijk haar belofte niet te houden was de gemeente aansprakelijk voor de geleden schade. De gemeente moest echter niet opdraaien voor de gederfde winst

---

157 CE 24 april 1964, *Société des huileries de Chauny*, *Rec.*, 249.

158 Zie ook CE 16 november 1998, nr. 1745142, *Sille*. SCHONBERG 2000b, 226.

159 CE 27 juli 1988, nr. 63928, *Ordoux*.

160 CE 25 november 1988, nr. 89.106, *Commune de Carry-Le-Rouet*.

161 CE 6 oktober 1978, nr. 5119, *SARL Grand Arc*; CE 6 oktober 1982, nr. 23417, *Baron* en CE 12 februari 1986, nr. 49452, *Gros-Flandre*.

162 CE 5 april 1974, *Ministre de l'Education nationale v. Commune d'Onnaing*, *Rec.*, 217.

want de projectontwikkelaar was zelf onvoorzichtig geweest door al plannen te ontwikkelen voor hij de grond bezat.<sup>163</sup> Als een onderneming door een gemeente wordt geïnformeerd dat haar aanvraag tot een bouwvergunning was aanbevolen voor goedkeuring door de lokale en departementale planningscomités en haar werd gevraagd te investeren in parkeergelegenheid dan is de overheid – als later de vergunning niet wordt afgeleverd – geheel aansprakelijk voor de gedane uitgaven.<sup>164</sup>

#### *Vertrouwenwekkende overheid*

In Frankrijk draagt het betrokken individu en niet de bestuursoverheid het risico van het vertrouwen op een toezegging gedaan door een onbevoegd bestuursorgaan.<sup>165</sup> Soms wordt echter aansprakelijkheid van de overheid aanvaard op grond van gewekte schijn van bevoegdheid. Als een ambtenaar schijnbaar wettig handelt in naam van de overheid kan die overheid aansprakelijk worden gehouden.<sup>166</sup> Zo werd in Frankrijk meermaals de aansprakelijkheid aanvaard voor toezeggingen gedaan of informatie gegeven door ambtenaren die daarbij hun bevoegdheid overschreden.<sup>167</sup>

In de zaak *Compagnie des salins* had de burgemeester aan een onderneming verzekerd dat bepaalde bouwbeperkingen zouden worden opgeheven als het een stuk grond aan de gemeente zou verkopen voor een symbolische prijs. De burgemeester kon dit echter niet alleen bepalen maar wel het ganse planningscomité. Hoewel het CAA van Bordeaux vaststelde dat de onderneming zich daarvan bewust was, werd de gemeente aansprakelijk gehouden voor één derde van het verlies geleden door de onderneming wegens het niet nakomen van de gedane belofte.<sup>168</sup>

Het Franse recht erkent ook aansprakelijkheid voor toezeggingen gedaan in overschrijding van de bevoegdheid van het relevante bestuursorgaan.

Zo had een gemeentelijke planningsoverheid een bouwvergunning afgeleverd en inaccurate informatie verschaft met betrekking tot het niveau van een bestaande straat. De bouw en de nivellering van de straten behoort nochtans tot de bevoegdheid van de minister. De planningsoverheid werd aansprakelijk gehouden omdat in alle redelijkheid kon worden verwacht dat die voor de nivellering bevoegd was.<sup>169</sup>

163 CE 16 maart 1977, *SA de construction Beausite*, *Rec.*, 958.

164 CE 26 oktober 1973, *SCI Résidence Arcole*, *Rec.*, 601.

165 CE 11 februari 1955, *Société fabriques réunies de lampes électriques*, *Rec.*, 83; CE 23 oktober 1957, *Cornialler*, *Rec.*, 548; CE 4 januari 1964, *Cavaudeau*, *AJDA* 1964, 450 en CE 9 januari 1970, *Laengy*, *Rec.*, 13.

166 SCHONBERG 2000b, 230.

167 CE 14 juni 1961, *Société European Metal Trading*, *Rec.*, 392; CE 22 januari 1964, *Quenza*, *AJDA* 1964, 450 en CAA Parijs 31 maart 1992, *Banque Socredo*, *Rec.*, 514.

168 CAA Bordeaux 13 november 1995, nr. 94BX00467, *Compagnie des salins*.

169 CE 10 maart 1965, *Delcher*, *Rec.*, 869.

*Contra-indicaties***GOEDE TROUW**

Er is nog een andere gelijkenis tussen de theorie van de foutaansprakelijkheid en het vertrouwensbeginsel met name dat de betrokkene zelf niet nalatig mag zijn geweest of foutief hebben gehandeld. Heeft de bestuurde zelf onwettig gehandeld dan zal het bestuur niet of gedeeltelijk aansprakelijk worden gesteld.<sup>170</sup> Het bestuur is tevens niet aansprakelijk wanneer de betrokkene gewaarschuwd was dat de toezegging foutief was.<sup>171</sup>

**BEHOEDZAME ONDERNEMER**

De betrokkene moet met voldoende zorg hebben gehandeld opdat het bestuur aansprakelijk kan worden gesteld. De onzorgvuldigheid van de betrokkene leidt tot het reduceren van de aansprakelijkheid op grond van een gedeelde fout,<sup>172</sup> terwijl bij toepassing van het vertrouwensbeginsel er gewoonweg niet zou zijn voldaan aan de toepassingsvoorwaarden. Zo zal het te vergoeden bedrag worden verminderd indien de betrokkene onvoorzichtig is geweest door te vertrouwen op onduidelijke of onrechtmatige toezeggingen.<sup>173</sup> De aansprakelijkheid van de overheid wordt geregeld met vijftientig tot vijfenzeventig procent gereduceerd omdat de betrokkene wist of had moeten weten dat bijvoorbeeld de afgeleverde vergunning precair was of de betrokkene de mondelinge toezegging niet heeft geverifieerd (dit leidt dus tot gedeelde aansprakelijkheid).<sup>174</sup>

Ook de kennis en de ervaring van de betrokkene speelt een rol, in het bijzonder de vraag of het al dan niet om een professionele onderneming gaat. In het Franse recht wordt de schadevergoeding vaak gereduceerd op grond van de redenering dat de klagers een grotere zorg hadden moeten betonen in hun relaties met de overheid.<sup>175</sup> Particulieren worden ‘welwillender’ behandeld.

Zo had de betrokkene in de zaak *Prévost* als werkloze een job aanvaard en was hij naar een andere regio verhuisd op basis van informatie in een folder van het bestuur waarin stond dat hij daarvoor een mobiliteitsbonus zou krijgen. Er werd echter niet vermeld in die folder dat jobs in de publieke sector niet onderworpen waren aan dat bonusschema. De betrokkene werd toch vergoed voor zijn uitgaven ondanks dat hij die informatie niet had gecontroleerd; zijn handelen werd dus redelijk geacht.<sup>176</sup>

---

170 Bv. CAA Bordeaux 13 november 1995, nr. 94BX00467, *Compagnie des salins*.

171 CE 8 maart 1939, *Diaz*, *Rec.*, 149. SCHONBERG 2000b, 226.

172 Bv. CE 15 maart 1989, nr. 66906, *Société European Homes*.

173 CE 16 maart 1977, *SA de construction Beausite*, *Rec.*, 958.

174 CE 25 juni 1954, *Otto*, *Rec.*, 380 en TA Dijon 10 januari 1966, *Charles*, *Rec.*, 701. Mondelinge toezeggingen brengen vanzelfsprekend bewijsproblemen mee. Zie bv. CE 13 november 1996, nr. 179972, *Elections municipales de Guérande*. SCHONBERG 2000b, 121.

175 Bv. CE 9 juli 1980, nr. 10620, *Zerlauth*.

176 TA Dijon 24 juni 1974, *Prévost*, *Rec.*, 739.

*Schade en causaliteitsvereiste (dispositieschade)*

Het vereiste van causaliteit en bepaalde schade spelen een cruciale rol in het Franse recht. Die vereisten beperken de aansprakelijkheid voor toezeggingen aanzienlijk. Er moet verlies of schade zijn die in direct causaal verband staat met de toezegging waarop is vertrouwd. Voor de toepassing van de aansprakelijkheidsleer is dit een constitutionele voorwaarde terwijl het dispositievereiste voor de toepassing van het (Europese) vertrouwensbeginsel slechts een belangrijke voorwaarde is. Een beroep op het vertrouwensbeginsel zal wel eerder slagen als er schade is. Het vereiste van causaliteit in het Franse recht impliceert dat als de toezegging niet de basis was op grond waarvan de betrokkene heeft gehandeld, er geen schade is die in causaal verband staat met de fout.<sup>177</sup> Er moet niet steeds sprake zijn van een financieel verlies. Schadevergoeding voor niet-materiële schade is mogelijk zoals voor hinder of angst.

Zo bijvoorbeeld in de zaak Ordoux<sup>178</sup> kreeg de betrokken ambtenaar vergoeding voor het ‘van streek zijn’, veroorzaakt door onjuiste informatie over waar hij zou worden tewerkgesteld in Frankrijk na een periode van dienst in het buitenland hoewel hij geen financiële investeringen op basis van die informatie had gedaan.<sup>179</sup>

Het causaliteitsvereiste omvat twee componenten: een *causalité matérielle* (causaliteit in de feiten) en een *causalité directe* (de schade moet in direct causaal verband staan met de onwettige beslissing en mogen dus niet te ver verwijderd zijn van elkaar). Om een lijn te kunnen trekken tussen directe en indirecte oorzaken, passen de Franse rechtscolleges een theorie van *causalité adéquate* toe.<sup>180</sup> Volgens deze theorie is de causale link direct als in het normale verloop van de zaken het waarschijnlijk was dat de onwettige beslissing de schade zou veroorzaken. In de praktijk vonnist de rechter dat het causaal verband niet aanwezig is als de beslissing in hoofdzaak procedurele regels schond.<sup>181</sup>

Een illustratie van het vereiste van causaliteit in feite is de zaak Caladou. In die zaak was incorrecte informatie verschaft omtrent een termijn voor het vragen van vergoeding voor oorlogsschade. Caladou verloor daardoor de mogelijkheid vergoeding te vragen. De *CE* vond dat de claim van de betrokkene in het licht van de relevante wetgeving waarschijnlijk toch niet zou zijn geslaagd en het onjuiste advies

177 Bv. CE 9 juli 1980, nr. 10620, Zerlauth en CE 25 januari 1989, nr. 66207, Dumas.

178 CE 27 juli 1988, nr. 63928, Ordoux.

179 Zie bv. ook CE 1 oktober 1966, nr. 65312, Aubert: een chirurg-tandarts was door de overheid twee maanden voorgehouden dat hij in aanmerking kwam voor een plaats in een hospitaal in Niamey terwijl uiteindelijk iemand anders was benoemd. De overheid werd daarvoor aansprakelijk gesteld.

180 Bv. CE 19 december 1969, Etablissement Delannoy, *RDP* 1970, 787, concl. GREVISSE.

181 Bv. CE 29 november 1980, nr. 16618, Domergue. SCHONBERG 2000b, 202.

dus in feite geen verlies had veroorzaakt en het bestuur daarom niet aansprakelijk was.<sup>182</sup>

Bestuursaansprakelijkheid vereist daarenboven directe causaliteit. Dit betekent dat verlies geleden door te vertrouwen op een toezegging die was gemaakt voor en gecommuniceerd aan een ander, te ver verwijderde causaliteit is om aansprakelijkheid te veroorzaken.

In de mijlpaalzaak *Banque Bastide* had een publieke overheid de betrokkene foutief geïnformeerd in een brief dat zijn vordering voor oorlogsschade zou worden aanvaard. De betrokkene kreeg door die brief voor te leggen aan de *Banque Bastide* een lening die hij echter niet kon terugbetalen. De overheid kon niet aansprakelijk zijn voor de terugbetaling van het bedrag omdat het verlies van de bank een te indirect gevolg was van de foutieve toezegging.<sup>183</sup>

De schade moet tevens actueel en zeker zijn. De aansprakelijkheidsvorderingen worden vaak afgewezen op grond van de motivering dat de schade niet zeker is. Schadevergoeding voor gederfde winst wordt beperkt door het vereiste van zekere schade. Gederfde winst zal enkel worden vergoed als met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld dat die winst zou worden behaald indien die onwettige toezegging of beslissing er niet zou zijn geweest.<sup>184</sup> Vorderingen voor gederfde winst ten gevolge van (informele) toezeggingen worden echter vaak afgewezen.<sup>185</sup>

#### *Afweging van belangen*

Ook in het kader van de leer van de foutaansprakelijkheid vindt een (beperkte en geobjectiveerde) belangenafweging plaats. In het bijzonder wordt rekening gehouden enerzijds met de situatie van de betrokkene en de mate waarop de betrokkene op basis van de toezegging heeft gehandeld en anderzijds met het betrokken algemene belang dat de overheid ertoe kan hebben bewogen terug te komen op een gedane toezegging. Ofwel zal er geen aansprakelijkheid zijn ofwel zal die aansprakelijkheid worden gereduceerd als er dwingende redenen van algemeen belang waren die aan de basis lagen van de afwijking door de overheid van de door haar gedane toezegging.<sup>186</sup> De Franse rechters zijn niet steeds open over de afweging van privé-belangen en publieke belangen op een *case to case basis* (daar

---

182 CE 18 november 1960, *Caladou*, *AJDA* 1960, 190.

183 CE 17 april 1953, *Banque Bastide*, *Rec.*, 177.

184 Bv. CE 27 mei 1987, *Legoff*, *AJDA* 1987, 694.

185 Bv. CE 25 maart 1991, nr. 66578, *SARL Le Mas des Aulnes*. Een voorbeeld van een zaak waarin schadevergoeding voor gederfde winst werd toegekend is CE 11 mei 1956, *Société Lesieur-Afrique*, *Rec.*, 184.

186 Bv. CAA Parijs 2 oktober 1990, nr. 89PA01666, *Société Internationale de télévision*.

dit niet past in het objectieve rechtsdenken).<sup>187</sup> Om tot een billijk resultaat in een zaak te komen gebruiken de rechters diverse begrippen zoals bestuurlijke belofte, gedeelde fout, direct causaal verband en zekere schade.<sup>188</sup> Herhaald kan worden dat de gedeelde aansprakelijkheid – waarbij de aansprakelijkheid van de overheid wordt verminderd wegens gedeelde fout – in Frankrijk (statistisch gezien) eerder de regel dan de uitzondering is.<sup>189</sup>

Hiervoor is aangetoond dat het vertrouwensbeginsel impliciet een basis kan zijn voor een actie in het kader van de leer van de foutaansprakelijkheid in die zin dat de criteria van het vertrouwensbeginsel materieel worden toegepast. De aansprakelijkheidsleer kan enkel tot vergoeding van de geleden schade ten gevolge van het gewekte vertrouwen leiden maar kan niet tot gevolg hebben dat een bestuursorgaan gebonden is aan de handeling (toezegging) die het vertrouwen heeft gewekt. Daarenboven dekt het beginsel van overheidsaansprakelijkheid niet alle situaties die het Europese vertrouwensbeginsel beslaat zoals het vereiste van overgangsmaatregelen bij het abrupt invoeren van nieuwe regelgeving.

#### 7.3.4.2 Risicoaansprakelijkheid en *égalité devant les charges publiques*

Met betrekking tot de intrekking van beschikkingen moet een onderscheid worden gemaakt tussen de wettige en de onwettige intrekking van beschikkingen.

Afhankelijk van de ingestelde vordering kan een onwettige intrekking van een wettige beschikking worden vernietigd (*recours pour excès de pouvoir*) door de bestuursrechter wegens schending van het beginsel van onintrekbaarheid van rechtsscheppende wettige beschikkingen (zie 7.4.2.1) dan wel worden geremedeerd met een schadevergoeding op grond van foutaansprakelijkheid (*recours de pleine juridiction*). Er kan in herinnering worden gebracht dat onwettigheid (*illégalité*) gelijk is aan fout (*faute*) in het Franse bestuursrecht.<sup>190</sup> De onwettigheid kan procedureel of inhoudelijk zijn. Bijgevolg is het bestuur aansprakelijk op grond van een fout als het een wettige beslissing die rechten heeft gecreëerd onwettig intrekt.<sup>191</sup>

In de zaak Dumas werd de beslissing tot tewerkstelling van een leraar ingetrokken om redenen waarvoor hij was opgestapt in zijn vorige positie. Hoewel er nog geen arbeidscontract was ondertekend, schond de handeling van het bestuur het beginsel van *intangibilité* (onaantastbaarheid van gunstige beslissingen die rechten creëren,

187 Een voorbeeld van een zaak waarin de belangen wel openlijk werden afgewogen is de voormelde zaak Batignolle (TA Parijs 14 oktober 1997, Société Batignolle, *DA* 1998, 118).

188 Aldus ook SCHONBERG 2000b, 205.

189 Bv. CE 25 november 1988, nr. 89106, Commune de Carry-le-Rouet en CE 16 november 1998, nr. 1745142, Sille.

190 CE 27 mei 1987, Legoff, *AJDA* 1987, 694 en CE 9 juni 1995, Lesprit, *AJDA* 1995, 745.

191 Bv. CE 31 januari 1936, Bouzy, *Rec.*, 142; CE 27 april 1945, Broussier, *Rec.*, 82; CE 20 januari 1960, Zagame, *Rec.*, 35 en CAA Nantes 11 juni 1992, nr. 90NT00498, SARL Centre dramatique national de Rennes Siey-BWA.

zie 7.4.2.1). De overheid werd aansprakelijk gesteld voor de gederfde inkomsten en het ongemak.<sup>192</sup> Het bestuur kan soms ook aansprakelijk zijn voor het intrekken van wettige beschikkingen die geen rechten creëren, bijvoorbeeld wanneer de intrekking van bepaalde vergunningen<sup>193</sup> procedureel of inhoudelijk onwettig is.<sup>194</sup>

De theorie van de foutaansprakelijkheid kan echter niet worden toegepast op de wettige intrekking (voor het verleden) of opheffing (voor de toekomst) van een beschikking. Een wettige intrekking of opheffing houdt geen *faute de service* in want het bestuur handelt niet onzorgvuldig door wettig te handelen.<sup>195</sup> Hoewel de Franse intrekkingsleer in zekere mate bescherming biedt tegen de intrekking of de opheffing van bestuurshandelingen is in bepaalde situaties de intrekking of de opheffing toch toegestaan. Het bestuur kan in Frankrijk vaak wettige beschikkingen intrekken of opheffen in het nadeel van de persoon die voordelen van die beschikking geniet op grond van uitdrukkelijke wettelijke bepalingen. Een vergunninghouder kan zich daarenboven niet beroepen op een *faute de service* als zijn vergunning wordt ingetrokken of opgeheven in overeenstemming met het principe dat *autorisations d'occupation du domaine public* en *autorisations de police* geen verkregen rechten creëren.<sup>196</sup> Maakt het bestuur gebruik van zijn intrekkings- of opheffingsbevoegdheid dan kan de betrokkene die financiële investeringen op basis van die beslissing heeft gedaan, verlies lijden vooral wanneer de betrokkene niet op voorhand van de intentie tot intrekking of opheffing op de hoogte is gebracht. De theorie van de foutloze aansprakelijkheid kan hier een rol spelen. Compensatie voor wettig bestuurlijk handelen is op grond van die theorie in bepaalde gevallen mogelijk.<sup>197</sup>

Ten aanzien van wettige bestuursbeslissingen gelden twee nauw gelinkte theorieën: de risicotheorie<sup>198</sup> en *égalité*-theorie (gelijkheid voor de publieke lasten).<sup>199</sup> De eerste theorie betreft aansprakelijkheid voor risico's, de tweede slaat op de aansprakelijkheid wegens een inbreuk op de gelijkheid voor de publieke lasten. De risicotheorie houdt in dat wanneer een risico is veroorzaakt door een

---

192 CE 25 januari 1989, nr. 66207, Dumas.

193 Bepaalde categorieën vergunningen creëren naar Frans recht geen rechten in de zin dat de vergunninghouder recht zou hebben op het behoud ervan, in het bijzonder de *autorisations de police*, zie 7.4.2.2.

194 Bv. beslissing tot intrekking van een vergunning voor een sanatorium voor kinderen was gebrekkig op grond van feitelijke of procedurele fouten en om die reden foutief en de betrokkene kon schadevergoeding krijgen voor verlies geleden gedurende de periode van sluiting: CE 19 mei 1976, nr. 98264, SA du Château de Neuvecelle. Zie bv. ook CE 15 april 1975, nr. 96289, La Comédie de Bourges.

195 Bv. CE 29 september 1982, nr. 11097, Vernel.

196 CE Ass. 29 maart 1968, nr. 64180, Manufacture française Pneumatiques Michelin en CE 1 februari 1980, Rigal, *AJDA* 1981, 44.

197 LONG e.a. 2009, 205-212 (risicoaansprakelijkheid) en 239-246 (*égalité devant les charges publiques*). Aldus ook TJEPKEMA 2010, 131-195.

198 Mijlpaalarrest CE 28 maart 1919, Renault-Desroziers, *Rec.*, 329.

199 Mijlpaalarrest CE 30 november 1923, Couitéas, *Rec.*, 789.



gevaarlijke activiteit (of gevaarlijk object of gevaarlijke methode) ondernomen door het bestuur in het algemene belang waarbij abnormale schade wordt toegebracht aan zekere individuen, het verlies moet worden gedragen door de gemeenschap via de toekenning van schadevergoeding voor rekening van het bestuur.<sup>200</sup> De theorie van de *égalité devant les charges publiques* impliceert dat iedere beslissing of handeling ondernomen in het algemene belang die abnormale en speciale schade veroorzaakt aan een beperkte categorie van personen moet worden gevolgd door compensatie.

In de mijlpaalzaak *Couitéas* bezat de betrokkene grond op Frans territorium in Tunesië dat echter bezet werd door lokale stammen. Hij bekwam van de Franse rechtbank een bevel voor het bestuur om die stammen te verwijderen maar het bestuur weigerde dit wegens het gevaar een burgeroorlog te veroorzaken. De *CE* besliste dat *Couitéas* speciale en abnormale schade had geleden in het algemene belang waarvoor hij moest worden vergoed op grond van de theorie van de *égalité devant les charges publiques*.<sup>201</sup>

Waar ten aanzien van de bovenvermelde foutaansprakelijkheid kan worden gesteld dat de criteria van bescherming van vertrouwen daarin (kunnen) zijn vervat, lijkt dit niet het geval ten aanzien van de foutloze aansprakelijkheid. De risicotherorie en de *égalité*-theorie kennen eigen toepassingsvoorwaarden die veel minder bruikbaar lijken om gewekte verwachtingen te beschermen. Er moet echter worden gewezen op een uitzonderlijke uitspraak van een lager bestuurlijk rechtscollege. Het *Tribunal administratif* van Straatsburg heeft expliciet de foutloze overheidsaansprakelijkheid erkend – in het bijzonder in de zaak *Freymuth* (zie 7.4.1.3) – wegens schending van een (nationaal) vertrouwensbeginsel.

Het *Tribunal administratif* oordeelde in het bijzonder dat de onderneming *Freymuth* recht had op schadevergoeding van de staat ten gevolge van het abnormaal nadeel dat zij heeft geleden door het niet decretaal vastleggen van een overgangsperiode bij de invoering van een nieuwe regeling. Het vertrouwensbeginsel wordt hier feitelijk aan het *égalité*-beginsel gekoppeld. Het is echter het enige rechtscollege dat de koppeling ooit heeft gemaakt en de zaak is bovendien in hoger beroep en na cassatie hervormd (zie 7.4.1.3).

Het beginsel van de gelijkheid voor de publieke lasten is eng en de voorwaarden zijn strikt. Het bestuur kan aansprakelijk zijn wanneer een wettige beschikking wordt opgeheven als de schade die daardoor wordt veroorzaakt abnormaal is (dus

200 DEBBASCH & COLIN 2007, 513-515, spreken van *risque de voisinage*, *choses dangereuses* en *activités dangereuses*. TJEPKEMA onderscheidt gevaarlijke objecten, methoden en situaties. Zie TJEPKEMA 2010, 177-186.

201 Andere voorbeelden: CE 22 juni 1984, nr. 53924, *Société Jokelson & Handstaem* en CE 22 juni 1984, nr. 53630, *Société Sealink UK Limited*.

zwaar) en speciaal (de klager moet deel uitmaken van een beperkte groep van slachtoffers).<sup>202</sup>

Dat de voorwaarden streng zijn is gebleken in de zaak Rigal.<sup>203</sup> Een radioloog had een tienjarige vergunning verkregen voor een bepaalde medische behandeling maar die werd opgeheven zodat hij nieuwe investeringen moest doen met het oog op een andere behandeling. De overheid werd niet aansprakelijk gesteld aangezien de vergunning kon worden opgeheven in het belang van de publieke gezondheid zelfs in afwezigheid van een expliciete wettelijke opheffingsbevoegdheid. *In casu* was de vergunning gebaseerd op een onderliggend reglement dat kon worden gewijzigd op grond van het algemene belang in het licht van de regel dat niemand recht heeft op behoud van een reglement. De *CE* ging niet in op het principe van de *égalité devant les charges publiques* niettegenstaande de *CG* suggereerde dat de schade moest worden vergoed op grond van dit beginsel omdat het nieuwe beleid van het ministerie slechts 30 van de 180 in Frankrijk gevestigde radiologen serieus verlies toebrengt. In het licht van de Franse juridische stijl en het feit dat de conclusies van de *CG* werden gepubliceerd moet de suggestie worden geacht te zijn verworpen door de *CE*. Die restrictieve benadering in de zaak Rigal kreeg navolging in verschillende andere *CE*-beslissingen die allen aansprakelijkheid verwierpen voor de wettige opheffing of intrekking van vergunningen of andere begunstigende beslissingen.<sup>204</sup> In de zaak Meunier stelde de *CE* dat het niet de gemeenschap is die normale en redelijk voorzienbare bedrijfsrisico's moet dragen maar de betrokken ondernemer.<sup>205</sup>

Hieruit volgt dat foutloze aansprakelijkheid slechts van beperkte betekenis is als bron van compensatie in intrekking- en opheffingssituaties.<sup>206</sup>

CALMES stelt dat er wel degelijk lacunes zijn in de bescherming van particulieren maar dat dit kan worden opgelost door de bestaande instrumenten – foutaansprakelijkheid en foutloze aansprakelijkheid – te herbekijken (ze geeft onder meer als voorbeeld het versoepelen van de voorwaarden van abnormale en speciale schade) zonder dat het vertrouwensbeginsel moet worden ingevoerd. Voor haar biedt dit laatste beginsel geen enkele meerwaarde. Volgens CALMES kan wel degelijk rekening worden gehouden met subjectieve belangen in de afweging van waarden binnen het kader van de objectieve theorie van foutaansprakelijkheid. Desgevallend moet de kwalificatie van fout wat worden aangepast zodat schending van gewekt vertrouwen kan worden beschouwd als een fout zonder formeel het vertrouwensbeginsel te erkennen. Ze wijst erop dat de *CE* in een

---

202 CE 30 november 1923, Couitéas, *Rec.*, 789.

203 CE 1 februari 1980, Rigal, *AJDA* 1981, 44.

204 Bv. CE 25 november 1988, nr. 71513, SARL « La Flèche d'argent »; CE 1 juli 1991, nr. 81562, Auzolles en CE 11 december 1991, nr. 103881, « Styx FM ».

205 CE 10 juli 1996, Meunier, *Rec.*, 289.

206 Een voorbeeld van compensatie o.g.v. foutloze aansprakelijkheid: CE 20 januari 1989, nr. 79367 90410, SCI Villa Jacob.

oudere uitspraak schending van vertrouwen als basis voor foutloze aansprakelijkheid heeft erkend.<sup>207</sup>

In het bijzonder werd in de zaak *Compagnie des mines de Siguiri* van 1930 het bestuur aansprakelijk gesteld voor het bruusk zonder rechtvaardiging intrekken van een vergunning (*‘avait fait de ses pouvoirs un usage abusif de nature à engager sa responsabilité’*).<sup>208</sup>

### 7.3.5 Tussenconclusie

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de Franse rechtsorde tot op heden formeel geen algemeen nationaal vertrouwensbeginsel erkent maar materieel gewekte verwachtingen beschermt in het kader van de *remedy* van de foutaansprakelijkheid. De rechters en diverse rechtsgeleerden zijn daarom niet overtuigd van de meerwaarde die een vertrouwensbeginsel zou kunnen bieden. Een beginsel ter bescherming van vertrouwen in het kader van een vernietigingsberoep zou echter wel degelijk een meerwaarde kunnen geven (zie 7.4). De rechtspraak wijst categoriek de toepassing van een algemeen vertrouwensbeginsel af indien de zaak niet binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt. Een aantal wetteksten – die worden toegepast in het kader van een vernietigingsberoep – kunnen worden beschouwd als een materiële bescherming van gewekte verwachtingen zoals de artikelen 80 A & B van de *Livre des procédures fiscales*, de fictieve aanvaarding en verwerping en de opheffingsbepaling inzake onwettige reglementen. Vóór de uitdrukkelijke formele erkenning van een rechtszekerheidsbeginsel met het arrest KPMG van 2006 in het kader van de verplichting voor de lagere regelgever tot het nemen van overgangsmaatregelen waren velen niet overtuigd van de meerwaarde van de erkenning van een dergelijk beginsel als één van de *principes généraux du droit*. De vraag rijst of het vertrouwensbeginsel dezelfde evolutie zal doormaken. Voorlopig wordt het vertrouwensbeginsel vaak overbodig geacht want de theorie van foutaansprakelijkheid en alternatieven als verkregen rechten zouden kunnen volstaan om het gewekte vertrouwen van de rechtsonderhorigen te beschermen. Voor beslissingen die vertrouwen wekken zonder dat ze op zich onwettig zijn, kan een risicoaansprakelijkheid of aansprakelijkheid wegens schending van de *égalité devant les charges publiques* slechts in zeer beperkte mate soelaas bieden daar die laatste theorieën aan eigen strenge voorwaarden zijn onderworpen. De Franse rechtscollages geven de voorkeur het verlies van individuen die vertrouwen op bestuurlijke toezeggingen te compenseren eerder dan direct te interfereren in het proces van het maken van beslissingen door toepassing van een vertrouwensbeginsel. Dit kan te maken hebben met de historische voorkeur voor compenserende remedies in het Franse publiekrecht. De theorie van de fout (of foutloze) aansprakelijkheid schiet echter tekort. In het Franse recht kan een bestuursorgaan immers niet gebonden zijn aan een toezegging. Enkel compensatie is mogelijk maar dat

207 CALMES 2002, 630 e.v.

208 CE 22 november 1929, *Compagnie des mines de Siguiri*, S. 1930, 3, noot BONNARD.

is geen voldoende remedie. Het vertrouwen van de burger in de overheid kan worden ondermijnd doordat de overheid kan terugkomen op toezeggingen terwijl niet altijd een concreet verlies in causaal verband met de gewekte verwachting kan worden aangetoond.

#### **7.4 Nationale benadering van equivalente situaties waarin naar Europees recht het vertrouwensbeginsel wordt toegepast**

Hieronder worden de situaties bekeken waarin naar Europees recht het vertrouwensbeginsel wordt toegepast. In Frankrijk zijn er andere beginselen die mogelijk een gelijkaardig resultaat kunnen opleveren ter bescherming van gewekte verwachtingen zoals verkregen rechten, rechtszekerheid, aansprakelijkheid op grond van fout en zonder fout. Hieronder wordt op de diverse situaties ingegaan waar zich problemen van gewekte verwachtingen kunnen voordoen. Hiervoor kwamen reeds bepaalde aspecten aan bod in het bijzonder de aansprakelijkheid voor intrekking van beschikkingen en afwijkingen van toezeggingen. In deze titel wordt in de eerste plaats niet gefocust op aansprakelijkheid maar op de regels en beginselen die de overheid ertoe kunnen dwingen de door haar uitgevaardigde beschikkingen, regels en beleidslijnen na te leven in het kader van een vernietigingsberoep (*excès de pouvoir*). Vooreerst komt de werking (al dan niet met terugwerkende kracht) van algemene bestuurshandelingen aan bod. Vervolgens wordt ingegaan op de intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen. Nadien wordt stilgestaan bij de afwijking van gedane toezeggingen en gegeven inlichtingen. Ten slotte wordt nader onderzocht of beleidslijnen, een vaste praktijk of gedogen overheden kunnen binden.

##### **7.4.1 Werking in tijd van bestuursregelgeving**

Reglementen (*actes réglementaires* of *législation secondaire*) bevatten regels met een algemeen en onpersoonlijk karakter die uitgaan van de bestuursoverheid en die voor eenieder verbindend zijn (vallend onder de situatie waarop ze betrekking hebben).<sup>209</sup> Zo bijvoorbeeld vaardigen de President van de Republiek en de eerste minister decreten (*décrets*)<sup>210</sup> uit, de ministers besluiten (*arrêtés ministériels*) en nemen lokale overheden reglementen zoals *arrêtés préfectoraux* (op het niveau van het departement) en *arrêtés municipaux* (op het niveau van de gemeenten).<sup>211</sup>

Met betrekking tot een reglementaire handeling moet een onderscheid worden gemaakt tussen de geldigheid en de ‘tegenstelbaarheid’ ervan. Een bestuurshandeling is geldig vanaf de datum van haar ondertekening. Een handeling van het bestuur is echter maar tegenstelbaar – met andere woorden heeft slechts rechtsgevolgen ten aanzien van de betrokken personen – vanaf de dag dat die personen er

---

209 DEBBASCH & COLIN 2007, 69.

210 De decreten kunnen echter zowel een algemene als een individuele draagwijdte hebben.

211 STEINER 2010, 248.

op regelmatige wijze (in de vorm die vereist is) kennis van hebben genomen.<sup>212</sup> Er zijn verschillende modaliteiten van publicatie afhankelijk van het orgaan dat de reglementaire handeling heeft uitgevaardigd.<sup>213</sup> Artikel 1 van de *Code Civil* – zoals gewijzigd door de *Ordonnance* nr. 2004-164 van 20 februari 2004 – stelt dat (de wetten en) de bestuurshandelingen die gepubliceerd zijn in de *Journal Officiel* in werking treden op de datum die in de betrokken (wet of) bestuurshandeling is bepaald. Is er terzake niets bepaald, dan treden de bestuurshandelingen in werking de dag volgend op hun publicatie (eerste lid). In geval van hoogdringendheid kan de inwerkingtreding zijn voorzien op de dag van de publicatie mits de regering daartoe een speciale bepaling uitvaardigt (tweede lid).<sup>214</sup> De elektronische versie heeft dezelfde juridische waarde als de papieren versie.<sup>215</sup>

Hierna volgen de hoofdregels inzake de werking in de tijd van (lagere) regelgeving. Hierbij wordt aandacht besteed aan de aspecten die een bron van gerechtvaardigd vertrouwen kunnen vormen.

#### 7.4.1.1 Onmiddellijke werking

Het uitgangspunt is dat elke wettelijke en reglementaire bepaling onmiddellijk in werking treedt. Een nieuw reglement is dus in beginsel onmiddellijk van toepassing op rechtssituaties die nog niet definitief zijn verworven. Ten aanzien van wetten is dit principe in 1946 erkend als een algemeen rechtsbeginsel.<sup>216</sup> Ten aanzien van reglementen dook de regel van de onmiddellijke toepassing zelfs al vroeger in de rechtspraak op in de zaak *Société artisanale de la boulangerie* van 1943.<sup>217</sup>

De regel van de onmiddellijke werking moet worden genuanceerd op grond van twee overwegingen. Ten eerste kan de reglementaire bepaling zelf expliciet of impliciet de inwerkingtreding uitstellen door een zekere datum van inwerkingtreding voorop te stellen (artikel 1, eerste lid *Code Civil*). Het reglement kan ook bepalen dat bijkomende maatregelen voor zijn inwerkingtreding noodzakelijk zijn. Pas als de bijkomende maatregelen zijn genomen, zal het nieuwe reglement toepasselijk zijn.<sup>218</sup> Een overheid die te lang wacht met het nemen van dergelijke

212 LONG e.a. 2009, 886.

213 Cf. Decreten in de *Journal Officiel*, de ministeriële besluiten in de *Recueils Officiels des ministères*, de besluiten van de gemeente in o.m. de *Bulletin municipal*, enz. DEBBASCH & COLIN 2007, 430.

214 Zie art. 1 Ordonnantie nr. 2004-164 van 20 februari 2004 *relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs*.

215 Art. 5-1 Ordonnantie nr. 2004-164.

216 CE 28 juni 1946, *Société Le Polo*, *Rec.*, 184.

217 CE Ass. 22 januari 1943, *Société artisanale de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie de Lyon*, *Rec.*, 14. Zie bv. ook CE Sect. 4 juni 1982, nr. 23675, *Unique* (onmiddellijke toepassing van een nieuw reglement op een gevraagde bouwvergunning) en CE Ass. 18 februari 1994, nr. 149548, *l'Association Générale des étudiants de sciences politiques* (onmiddellijke toepassing van een nieuw reglement dat het regime van studies of stages wijzigd).

218 Artikel 1, eerste lid *Code Civil*.

maatregelen begaat een onwettigheid maar zolang ze niet zijn genomen, treedt het reglement niet in werking.<sup>219</sup>

De tweede beperking is dat het principe van de onmiddellijke werking niet van toepassing is op de private contractuele situaties. Private contracten vallen onder de wettelijke en reglementaire bepalingen van toepassing op het moment dat ze zijn gesloten en het zijn deze bepalingen die de gevolgen van de contracten voor de toekomst regelen. Deze regel wordt gebaseerd op artikel 1134 *Code Civil* ('*Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites.*').<sup>220</sup> Indien de nieuwe regel onmiddellijk wordt toegepast op lopende (private) contracten beschouwt de *CE* dit als een 'ongeoorloofde vorm van retroactiviteit'.<sup>221</sup>

In het voormelde arrest KPMG (zie 7.3.1)<sup>222</sup> waren contracten rechtmatig gesloten onder de vroegere wetgeving en reglementering en zette de uitvoering van die contracten zich gedurende een bepaalde periode voort. De *CE* bepaalde dat de toepassing van een wetgevende of reglementaire bepaling op lopende contractuele situaties een retroactief karakter heeft. Het Hof van Cassatie beschouwt de toepassing van nieuwe maatregelen op lopende (private) contracten eveneens als (verboden) retroactiviteit.<sup>223</sup> Op het verbod van retroactiviteit bestaan echter volgens de *CE* twee uitzonderingen aangehaald in het arrest KPMG.<sup>224</sup> De eerste uitzondering is de toepassing van *règles générales applicables aux contrats administratifs* op lopende contracten. Algemene regels van toepassing op bestuurscontracten kunnen dus in het algemene belang onmiddellijk worden toegepast<sup>225</sup> (*i.e.* beginsel van veranderlijkheid of *mutabilité*). Ten tweede kan een wettelijke bepaling met het oog op de *ordre public* de toepassing van nieuwe wettelijke en reglementaire bepalingen op lopende contractuele situaties toestaan. Een combinatie van het beginsel van de *mutabilité des contrats administratifs* en een dwingende eis van *ordre public* is mogelijk.<sup>226</sup> Het begrip *ordre public* (openbare orde) slaat bijvoorbeeld op maatregelen met het

---

219 LONG e.a. 2009, 886-887.

220 Zie concl. GEFFRAY in CE 8 april 2009, Compagnie générale des eaux, Commune d'Olivet, *rfda* 2009, 451.

221 Een uitspraak waarin een reglement onwettig werd verklaard wegens zijn toepassing op lopende contracten: CE 9 november 1979, Union nationale du commerce en gros en fruits et légumes, *Rec.*, 404.

222 CE Ass. 24 maart 2006, Société KPMG e.a., *rfda* 2006, 463, concl. AGUILA en noot MODERNE.

223 Bv. Cass. Ch. Mixte 22 september 2006, nr. 05-13517, X.

224 CE Ass. 24 maart 2006, Société KPMG e.a., *rfda* 2006, 463, concl. AGUILA en noot MODERNE. Aldus ook LONG e.a. 2009, 887.

225 *Service public* impliceert bestuurshandelen met het oog op het dienen van een algemeen belang (*cf.* onderwijs en gezondheidszorg). BERMANN & PICARD 2008, 65.

226 CE Ass. 8 april 2009, Compagnie générale des eaux, Commune d'Olivet, *rfda* 2009, 449, concl. GEFFRAY.

oog op het blokkeren van de prijzen die onmiddellijk van toepassing zijn op lopende contracten.<sup>227</sup>

Zowel de *CE* als de *CG AGUILA* stellen in *KPMG* dat de toepassing van nieuwe regels op niet afgesloten contractuele situaties moet worden gekwalificeerd als retroactiviteit. De *CG AGUILA* maakt echter een onderscheid tussen legale en illegale retroactiviteit naargelang een wet respectievelijk een reglement aan de orde is.<sup>228</sup> Ten aanzien van de wetgever is het verbod van retroactiviteit niet absoluut (behoudens voor strafsancties) en kan de nieuwe wet worden toegepast ten aanzien van lopende contracten op grond van uitzonderlijke omstandigheden, namelijk *pour des raisons d'ordre public particulièrement impérieuses*. Betreft het een reglement – *in casu* een decreet – dan is de retroactiviteit onwettig behoudens wanneer de wetgever uitdrukkelijk heeft bepaald dat de regelgeving retroactief moest worden ingevoerd.

In zijn noot onder het arrest *KPMG* schrijft *MODERNE* terecht dat in dit arrest sprake is van onmiddellijke werking en niet van retroactiviteit. Hij maakt een onderscheid tussen echte retroactiviteit en pseudo-retroactiviteit (*fausse rétroactivité* of *rétroactivité*). In het arrest *KPMG* wordt de contractuele situatie door de nieuwe regeling slechts gewijzigd voor de toekomst en niet voor het verleden zodat het om een vorm van pseudo-retroactiviteit gaat. De auteur voegt eraan toe dat één van de belangrijkste interpretatieproblemen in de Franse bestuursrechtspraak de kwalificatie is van de toepassing van nieuwe regels op lopende contracten, in het bijzonder de vraag of er in dat geval sprake is van retroactiviteit dan wel onmiddellijke toepassing.<sup>229</sup> Verder in dit hoofdstuk zal worden verduidelijkt dat zelfs al is er sprake van ‘geoorloofde retroactiviteit’ (lees onmiddellijke toepassing) in het licht van de voormelde uitzonderingen, de *CE* voor het eerst in *KPMG* stelde dat het toch noodzakelijk kan zijn dat er overgangsmaatregelen worden genomen wegens de buitensporige verstoring van de bestaande contractuele relaties. *MODERNE* vraagt zich af of de redenering van de *CE* volkomen verschillend zou zijn geweest wat betreft de introductie van het rechtszekerheidsbeginsel en in het bijzonder het vereiste van overgangsmaatregelen in de Franse rechtsorde indien de *CE* had gekozen voor de optie van de onmiddellijke toepassing van de nieuwe regels op lopende contractuele situaties.<sup>230</sup> De vraag zou in het licht van het Europese vertrouwensbeginsel ontkennend kunnen worden beantwoord aangezien ook bij de onmiddellijke toepassing van regels op grond van rechtszekerheid (en vertrouwen) het vereist kan zijn dat overgangsbepalingen worden getroffen die de bestaande contractuele relaties moeten beschermen.

227 *CE* 17 juli 1950, *Dilly*, *Rec.*, 443. Zie over het begrip *ordre public* dat slaat op een geheel van dwingende regels inzake de organisatie van de staat, de economie, de gezondheid, enz.: *CHAPUS* 2001a, 702-712.

228 *CG AGUILA* in *CE Ass.* 24 maart 2006, *Société KPMG e.a.*, *rfa* 2006, 472.

229 *MODERNE* 2006, 492.

230 *MODERNE* 2006, 494.



Opvallend is trouwens de overweging van *CG AGUILA* in het KPMG-arrest die stelde dat de wijziging voorzienbaar was (want de vaststelling van de code kwam twee jaar na de wet waarin die vaststelling was bepaald) en hij voegde daaraan toe: ‘*Certes, vous pourriez hésiter à tenir compte de cette considération, tres subjective, et qui relève du raisonnement fondé sur le principe de confiance légitime, s’appliquant d’avantage à des opérateurs économiques (...).*’<sup>231</sup> Hij stelt dus dat de voorzienbaarheidstest onderdeel is van het subjectieve vertrouwensbeginsel waarmee de *CE* in beginsel geen rekening houdt (in de objectieve Franse rechtsorde). Deze overweging in de conclusies van de *CG* kan worden beschouwd als een illustratie van het feit dat het Europese vertrouwensbeginsel en zijn toepassingsvoorwaarden het denken van de Franse juristen beïnvloeden en stilaan ook de nationale rechtsorde binnendringen, zij het dat de hoogste bestuursrechter zich daar tot nog toe tegen verzet.

De *CG GEFFRAY* heeft in het arrest *Compagnie générale des eaux* van 8 april 2009 het één en ander verduidelijkt met betrekking tot het regime inzake de onmiddellijke toepassing van nieuwe regels op lopende bestuurscontracten.<sup>232</sup> Enerzijds stelt de *Commissaire* dat de wet uitdrukkelijk de onmiddellijke toepassing van nieuwe regels op bestaande bestuurscontracten kan stipuleren op grond van een *motif d’intérêt général suffisant*. Anderzijds is de *CE* veel soepeler met betrekking tot het erkennen van de onmiddellijke toepassing van de nieuwe reglementering op bestuurscontracten. In het bestuursrecht geldt immers een principe van *mutabilité*, wat impliceert dat de rechtsonderhorigen niet kunnen eisen dat bestaande reglementeringen behouden blijven. De *CG* stelt in het bijzonder dat dit principe impliceert dat de regelgever eenzijdig contracten kan wijzigen of daarop kan terugkomen op grond van een motief van algemeen belang maar ook dat de wetgever – en onder zekere voorwaarden ook de lagere regelgever – een categorie van contracten kan wijzigen. De *CG GEFFRAY* besluit in bovenvermelde zaak dat de wet slechts op impliciete wijze onmiddellijke gevolgen kan hebben op de uitvoering van lopende bestuurscontracten, zonder op buitensporige wijze de contractuele vrijheid en de bestuursvrijheid van de lokale overheden te schenden, als dit is gegrond op motieven van algemeen belang gerechtvaardigd door eisen van dwingende openbare orde en beoordeeld in het licht van de beginselen van veranderlijkheid en continuïteit van de openbare dienst (*‘l’aune des principes de mutabilité et de continuité du service’*).<sup>233</sup>

Het beginsel van de onmiddellijke werking laat zich dus combineren met het beginsel dat niemand het recht heeft op behoud van een reglement.<sup>234</sup> De Franse bestuursoverheden kunnen de door hun uitgevaardigde reglementen (*actes réglementaires*) op geregelde tijdstippen wijzigen of opheffen in functie van het

---

231 *CG AGUILA* in *CE* 24 maart 2006, *KPMG e.a.*, *rfda* 2006, 474.

232 *CG GEFFRAY* in *CE* 8 april 2009, *Compagnie générale des eaux*, *rfda* 2009, 449.

233 *CG GEFFRAY* in *CE* 8 april 2009, *Compagnie générale des eaux*, *rfda* 2009, 454.

234 *Cf.* *CE* 16 juni 2010, nr. 325669, *Syndicat de la magistrature e.a.*

algemene belang en met onmiddellijk gevolg. De bevoegdheid tot wijziging of opheffing van de regelgeving is in beginsel absoluut, conform het bovenvermeld beginsel van *mutabilité* (veranderlijkheid).<sup>235</sup> Niemand heeft het recht op het behoud van algemene regels aangezien die geen rechten creëren.<sup>236</sup> Dit is meermaals in de rechtspraak verduidelijkt met de formule dat de rechtsonderhorigen ‘*n’avaient aucun droit acquis au maintien d’une réglementation*’.<sup>237</sup> Dit beginsel wordt door de recente rechtspraak voor een stuk beperkt door de regel dat de bestaande contractuele relaties niet op excessieve wijze mogen worden aangetast. Dat de nieuwe bepalingen niet kunnen worden toegepast ‘*aux situations régulièrement constituées sous l’empire des anciennes règles*’ kwam trouwens al eerder in de rechtspraak aan bod.<sup>238</sup> Op grond van het vereiste van rechtszekerheid zou het wijzigen van (lagere) regelgeving niet bruusk mogen gebeuren met als gevolg dat dit de bestaande contractuele relaties in het bijzonder treft.<sup>239</sup>

Een reglement kan in de regel op elk ogenblik worden gewijzigd of opgeheven zelfs al was zijn toepassing voor een bepaalde tijd vooropgesteld.

Zo stelde de *CE* in de mijlpaalzaak *Syndicat national de la meunerie à seigle*<sup>240</sup> dat zelfs wanneer het bestuur een reglement heeft uitgevaardigd voor een bepaalde duur, het bestuur het recht behoudt dat te wijzigen.<sup>241</sup> Met andere woorden het bestuur kan zich niet binden wat betreft de uitoefening van zijn regelgevende bevoegdheden.<sup>242</sup> Tevens kan een reglement dat nog niet in werking is getreden, worden opgeheven.<sup>243</sup> Een reglement dat niet is opgeheven of gewijzigd, heeft rechtsgevolgen en de rechtsonderhorigen hebben recht op de toepassing ervan.

Is een reglement onwettig dan kunnen de burgers zelf om de opheffing ervan verzoeken. Reeds in 1930 besliste de *CE* dat de rechtsonderhorigen over een initiatiefrecht tot opheffing van een onwettig reglement beschikten.<sup>244</sup>

235 CARBAJO 1980, 108-150.

236 CE 25 juni 1954, *Syndicat national de la meunerie à seigle*, *Rec.*, 379 en CE 26 januari 1973, nr. 89179 89180, *Société Leroi e.a.*. Zie ook LONG e.a. 2009, 821.

237 CE 11 juni 1909, *Association amicale*, *Rec.*, 575; CE 25 juni 1954, *Syndicat national de la meunerie à seigle*, *Rec.*, 379; CE 19 juni 1959, *Villard*, *Rec.*, 373, concl. BRAIBANT en CE 27 januari 1961, *Vannier*, *Rec.*, 60, concl. KAHN.

238 Zie bv. CE Sect. 28 januari 1955, *Consorts Robert et Bernard*, *Rec.*, 54, concl. GREVISSE (nieuw bouwreglement kan niet worden toegepast op gebouwen waarvan de constructie is toegelaten op grond van het vroegere bouwreglement). Zie ook CE 13 december 2006, *Mme Lacroix*, *Rec.*, 541, concl. GUYOMAR.

239 Zie ook LANDAIS & LENICA 2006, 1029.

240 CE 25 juni 1954, *Syndicat national de la meunerie à seigle*, *Rec.*, 379.

241 Is bevestigd in CE 27 januari 1961, *Vannier*, *Rec.*, 60, concl. KAHN.

242 Zie ook CE 13 december 2006, *Mme Lacroix*, *Rec.*, 541, concl. GUYOMAR.

243 CE 29 maart 2000, *Confédération Nationale des Syndicats Dentaires*, *rfda* 2000, 1021, concl. FOMBEUR.

244 CE 10 januari 1930, *Despujol*, *Rec.*, 30.

In het bijzonder kon iedere belanghebbende de opheffing of wijziging vragen aan de auteur van een reglement als de omstandigheden die aan dat reglement ten grondslag lagen in die mate waren gewijzigd dat het reglement onwettig was geworden. Weigerde het bestuur het reglement op te heffen, dan kon de rechtsonderhorige zich richten tot de rechter op grond van een *exces de pouvoir* (machtoverschrijding). In een aantal arresten werd aanvaard dat een exceptie van onwettigheid tegen onwettige reglementen eeuwig kon worden ingeroepen,<sup>245</sup> het bestuur zich spontaan moest onthouden van het toepassen van een onwettig reglement (zelfs als het niet was ingetrokken binnen de annulatietermijn)<sup>246</sup> en ten slotte dat het bestuur geen onwettigheid pleegde door een onwettig reglement niet toe te passen.<sup>247</sup>

Lange tijd was de rechtspraak onzeker met betrekking tot de vraag of het bestuur een onwettig reglement moest opheffen als dit werd gevraagd door de bestuurde.<sup>248</sup>

In de zaak *Coopérative laitière de Belfort*<sup>249</sup> besliste de *CE* dat het bestuur na het verstrijken van de annulatietermijn niet gehouden was een onwettig reglement op te heffen. In de zaak *Leboucher & Tarandon*<sup>250</sup> werd beslist dat een overheid een reglement moest opheffen als de bestuursoverheid of zijn hiërarchische overste daartoe verzocht werd. In de zaak *Société Afrique France Europe Transaction*<sup>251</sup> werd echter verduidelijkt dat de bestuurde de opheffing enkel kon vragen gedurende de annulatietermijn. Voorgaande rechtspraak vestigde aldus een contradictorische situatie. De exceptie van onwettigheid ten aanzien van een onwettig reglement kon eeuwig worden ingeroepen. Werd de opheffing gevraagd van een onwettig reglement door verandering van omstandigheden dan was het bestuur verplicht daarop in te gaan. Was het reglement initieel onwettig dan gold de verplichting tot opheffing voor het bestuur enkel binnen de annulatietermijn.<sup>252</sup>

Het Decreet van 28 november 1983 kwam op die rechtspraak terug door in artikel 3 te stellen dat het bestuur steeds tot opheffing was gehouden zonder voorwaarde van termijn ongeacht of de onwettigheid reeds van in het begin dan wel door verandering van omstandigheden was veroorzaakt.<sup>253</sup> Elke bevoegde overheid moest op een vraag tot opheffing ingaan. Het probleem was dat de wettigheid van dit decreet zelf

---

245 CE 24 januari 1902, Avezard, *Rec.*, 44.

246 CE Sect. 14 november 1958, Sieur Ponard, *Rec.*, 554.

247 CE Sect. 3 januari 1960, Laiterie Saint Cyprien, *Rec.*, 10.

248 LONG e.a. 2009, 650-651.

249 CE Sect. 6 november 1959, Coopérative laitière de Belfort, *Rec.*, 581.

250 CE 12 mei 1976, Leboucher & Tarandon, *Rec.*, 246.

251 CE 30 januari 1981, *Ministre du travail et de la participation v. Société Afrique France Europe transaction*, *Rec.*, 32, concl. HAGELSTEEN.

252 LONG e.a. 2009, 651.

253 Art. 3 Decreet nr. 83-1025 van 28 november 1983 *concernant les relations entre l'administration et les usagers*. Dit artikel is afgeschaft door het Decreet nr. 2006-672 van 8 juni 2005.

ter discussie stond aangezien dit decreet een regel vestigde voor alle ambtenaren van het rijk terwijl dit enkel bij formele wet kon gebeuren en daarenboven inging tegen de vaste rechtspraak van de *CE*.<sup>254</sup>

Het arrest *Alitalia*<sup>255</sup> gebruikte vrijwel dezelfde bewoordingen als bovenvermeld decreet en stelde als beginsel dat het bestuur een onwettig reglement moest opheffen op verzoek van de belanghebbende. De *CE* verwees ook uitdrukkelijk naar dat artikel 3 van bovenvermeld decreet. Ter verduidelijking kan worden gesteld dat die verplichting enkel geldt voor de vraag tot opheffing en niet tot intrekking (dus enkel voor de toekomst en niet voor het verleden). Het moet gevraagd worden aan het bestuur. Er is dus geen verplichting voor het bestuur een reglement spontaan op te heffen. Het bestuur kan wel steeds zelf beslissen tot opheffing zowel van een onwettig als van een wettig reglement. Het reglement waarvan de opheffing wordt gevraagd moet onwettig – initieel vanaf de ondertekening dan wel door verandering van omstandigheden – zijn. De opheffing kan op elk moment worden gevraagd onafhankelijk van de annulatietermijn.<sup>256</sup> Diegene die de opheffing van een reglement vraagt, moet wel belang hebben bij de vernietiging van dit reglement.<sup>257</sup> De auteur van het oorspronkelijke reglement is bevoegd tot opheffing maar het kan ook een andere overheid zijn als de bevoegdheidsregels intussen zijn gewijzigd of als de eerste overheid initieel onbevoegd was.<sup>258</sup>

Met de Wet van 20 december 2007<sup>259</sup> heeft de wetgever de rechtspraak van *Alitalia* wettelijk bevestigd en uitgebreid. In het bijzonder werd door artikel 1 van die wet een artikel 16-1 in de Wet van 12 april 2000<sup>260</sup> ingevoegd dat stelt: '*L'autorité administrative est tenue, d'office, ou à la demande d'une personne intéressée, d'abroger expressément tout règlement illégal ou sans objet, que cette situation existe depuis la publication du règlement ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date.*' Die tekst bevat een aantal innovaties. De opheffingsverplichting voor het bestuur geldt niet alleen op vraag van de bestuurde maar ook zonder vraag. Als het bestuur een onwettig reglement niet

254 LONG e.a. 2009, 651.

255 CE Ass. 3 februari 1989, *Compagnie Alitalia*, *Rec.*, 44. Dit beginsel is uitgebreid naar niet-reglementaire handelingen en handelingen die geen rechten creëren wanneer de opheffing wordt gevraagd wegens verandering van juridische of feitelijke omstandigheden. Zie CE 30 november 1990, *Association 'Les Verts'*, *Rec.*, 339.

256 LONG e.a. 2009, 653.

257 CE Ass. 20 december 1995, *Mme Vedel & M. Jannot*, *Rec.*, 440. Als tegen de weigering van een opheffing van een onwettig reglement beroep bij de rechter wordt ingesteld en het bestuur het reglement dan toch opheft maar een ander reglement neemt met dezelfde bepalingen als het opgeheven reglement dan verliest de vordering zijn voorwerp niet. Zie CE 5 oktober 2007, *Ordre des avocats au barreau d'Evreux*, *Rec.*, 411.

258 CE Sect. 30 september 2005, *Ilouane*, *Rec.*, 402.

259 Wet nr. 2007-1787 van 20 december 2007 *relative à la simplification du droit*.

260 Wet nr. 2000-321 van 12 april 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*.

opheft, begaat het een onwettigheid. In de wet wordt gesproken over een ‘*autorité administrative*’ (bestuursoverheid) die het reglement moet opheffen terwijl de rechtspraak het heeft over de ‘bevoegde’ overheid. De onwettigheid geldt vanaf de datum van publicatie terwijl in de rechtspraak de (on)wettigheid wordt vastgesteld op de datum van ondertekening.<sup>261</sup>

Op het uitgangspunt dat het bestuur te allen tijde bevoegd is zijn regelingen te wijzigen of op te heffen heeft de rechtspraak enige nuanceringen aangebracht.

Zo bepaalde de *CE* dat een regeling waarbij de benoemingsvoorwaarden voor ambtenaren worden aangescherpt niet kon afdoen aan de rechtspositie van de reeds benoemde ambtenaren.<sup>262</sup> In de zaak *Lugan* besliste de *CE* dat de annulatie van een benoemingsprocedure zonder gevolg is voor de benoemingen gedaan ten gevolge van die procedure voor zover die benoemingen niet zelf het voorwerp zijn van een annulatieprocedure.<sup>263</sup> Bijgevolg bevinden diegenen die benoemd zijn op basis van een *concours* dat uiteindelijk wordt vernietigd zich ondanks de onwettigheid die heeft geleid tot hun benoeming in een gekristalliseerde en beschermde situatie.<sup>264</sup> Voorheen keek de *CE* daar anders tegenaan; in 1925 besliste de *CE* dat een annulatie van een bestuurshandeling door de bestuursrechter die handeling doet verdwijnen uit de rechtsorde en bijgevolg geen rekening kon worden gehouden met de benoemingen gedaan op grond van de vernietigde handeling.<sup>265</sup>

Het bestuur heeft de vrijheid zijn regels te allen tijde te wijzigen maar eventueel kan schadevergoeding worden gevraagd. De schade bij wijziging van een reglement moet zwaar en speciaal zijn en de schadeloosstelling mag niet zijn uitgesloten op grond van een wettekst opdat ze vergoed zou worden.<sup>266</sup>

#### 7.4.1.2 Retroactieve werking

De terugwerkende kracht van bestuursregelgeving is in beginsel verboden.<sup>267</sup> Reglementen kunnen op zijn vroegst worden toegepast op de dag van hun publicatie. Een reglement toepassen vóór de burgers ermee vertrouwd kunnen zijn en vóór het in werking treedt, is in beginsel in strijd met de rechtszekerheid.<sup>268</sup> Het retroactiviteitsverbod voor bestuursregelgeving vloeit niet voort uit artikel 2

---

261 LONG e.a. 2009, 655.

262 Bv. CE 17 november 1920, Réveillon, *Rec.*, 964 en CE 9 mei 1947, Fabre, *Rec.*, 181.

263 CE Sect. 10 oktober 1997, *Lugan*, *Rec.*, 346, concl. PECRESSE.

264 DELAMARRE 2004, 191.

265 Zie CE 26 december 1925, Rodière, *Rec.*, 1065.

266 CE Ass. 14 januari 1938, SA des produits laitiers « La Fleurette », *Rec.*, 25.

267 CE Ass. 25 juni 1948, Société du journal « l'Aurore », *Rec.*, 289; CE 11 juni 1993, nr. 112810, Commune de Rai en CE 25 januari 2006, nr. 265964, Société de La laiterie de la Montagne.

268 LONG e.a. 2009, 386.

*Code Civil* dat exclusief wetgeving betreft<sup>269</sup> – hoewel het zich erdoor heeft laten inspireren – maar is een algemeen rechtsbeginsel.<sup>270</sup> In het domein van het repressieve recht (strafsancties en bestuurlijke sancties) heeft het beginsel van non-retroactiviteit zelfs grondwettelijke waarde. In het bijzonder stelt artikel 8 van de *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* van 26 augustus 1789: ‘*nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit*’. In het strafrecht is non-retroactiviteit een dwingend beginsel maar in andere domeinen kan er eventueel van worden afgeweken (door een andere wet) in het algemene belang.<sup>271</sup> Maar behoudens wettelijke uitzondering is het bestuur steeds gebonden aan het verbod van terugwerkende kracht.<sup>272</sup> Het verbod van de terugwerkende kracht kwam reeds in de rechtspraak van de negentiende eeuw aan bod, echter zonder dit uitdrukkelijk te benoemen. De eerste uitdrukkelijke toepassing van non-retroactiviteit was in het arrest *Ville de Lisieux*.<sup>273</sup> In het mijlpaalarrest *Société du Journal «Aurore»*<sup>274</sup> werd het verbod van terugwerkende kracht uitdrukkelijk als een algemeen rechtsbeginsel erkend. Nadien is veel rechtspraak gevolgd waarin dit beginsel werd toegepast.<sup>275</sup>

Het arrest *Société du journal «l'Aurore»* betrof een ministeriële regeling van 30 december 1947 waarbij de electriciteitstarieven werden verhoogd. De verhoging betrof alle verbruik dat op de eerste afrekening na 1 januari 1948 aan de verbruikers zou worden doorgerekend en omvatte dus ook het verbruik dat had plaats gevonden vóór de inwerkingtreding van de regeling. De *CE* vernietigde deze regeling wegens strijd met twee algemene rechtsbeginselen namelijk de *égalité entre les usagers d'un service public* (*égalité*beginsel) en met het *principe en vertu duquel les règlements ne disposent que pour l'avenir* (non-retroactiviteitsbeginsel).<sup>276</sup>

In de rechtspraak werd gepreciseerd wat onder retroactiviteit moest worden begrepen: de toepassing van een nieuwe regel op het verleden<sup>277</sup> en op situaties die definitief zijn afgesloten in het verleden.<sup>278</sup> In het bijzonder is een reglement

269 Artikel 2 *Code Civil*: ‘*La loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif.*’

270 Zie *CE* 20 december 1935, *Etablissements Vezia*, *RDP* 1936, 119, concl. LATOURNERIE en *CE* 8 juli 1949, *Delacommune*, *Rec.*, 346. Zie o.m. ook SCHWARZE 2006, 875.

271 Zie bv. *CC* 22 juli 1980 *DC*, nr. 80-119, *Loi portant validation d'actes administratifs*: retroactief invoeren van regelgeving is mogelijk behalve voor strafrechtelijke materies.

272 *CE* 31 januari 1951, *Guillon*, *Rec.*, 53.

273 *CE* 28 februari 1947, *Ville de Lisieux*, *Rec.*, 83.

274 *CE* Ass. 25 juni 1948, *Société du Journal «l'Aurore»*, *Rec.*, 289.

275 Bv. *CE* Sect. 14 februari 1958, *Chamley & Perret*, *Rec.*, 99 (reglementen inzake statuut en verloning ambtenaren) en *CE* 5 januari 1979, *Assoc. nat. de la meunerie Française*, *Rec.*, 2. GAUDEMET 2001, 629.

276 *CE* 25 juni 1948, *Société du Journal «l'Aurore»*, *Rec.*, 289.

277 Bv. *CE* Sect. 25 maart 1983, *Conseil de la région parisienne des experts-comptables et comptables agréés*, *Rec.*, 137, concl. FRANC.

278 Bv. *CE* Ass. 16 maart 1956, *Garrigou*, *Rec.*, 121 (retroactiviteit fiscale teksten).

retroactief als het zelf bepaalt dat het zal worden toegepast op situaties voorafgaand aan de aanneming ervan<sup>279</sup> of vóór het gepubliceerd is.<sup>280</sup> Tevens vallen onder retroactiviteit de bestuurshandelingen van de gemeenten die bepalen dat ze in werking treden op een datum voorafgaand aan het vervullen van de formaliteiten in de wet van 2 maart 1982.<sup>281</sup> Tot slot is hierboven reeds gesteld dat de CE de onmiddellijke toepassing van nieuwe regels op lopende private contracten beschouwd als retroactiviteit (zie 7.4.1.1).

Bepaalde bestuurshandelingen hebben te maken met situaties uit het verleden maar zijn daarom nog niet retroactief;<sup>282</sup> zo kan een bestuursoverheid zich baseren op omstandigheden uit het verleden om oplossingen aan te nemen die voor de toekomst zullen worden toegepast;<sup>283</sup> kan een bestuursoverheid nieuwe regelen vooropstellen rekening houdend met de resultaten uit het verleden<sup>284</sup> en kan zoals hierboven werd gesteld (zie 7.4.1.1) een nieuwe bepaling onmiddellijk worden toegepast op situaties uit het verleden die nog niet definitief zijn afgesloten voor zover geen verkregen rechten worden aangetast.<sup>285</sup>

Er is een aantal uitzonderingen op het verbod van retroactiviteit van lagere regelgeving zoals:<sup>286</sup> de wet kan aan een reglement uitdrukkelijk terugwerkende kracht toekennen;<sup>287</sup> reglementen die een retroactieve wet uitvoeren kunnen retroactief werken; het reglement dat gevolg geeft aan een vernietiging wegens *excès de pouvoir* kan eveneens retroactief werken, in het bijzonder mag een reglement dat strekt tot vervanging van het vernietigde terugwerken;<sup>288</sup> als retroactiviteit strekt tot voordeel van de betrokkene<sup>289</sup> en als een internationaal verdrag de inwerkingtreding fixeert op een datum voorafgaand aan zijn publicatie.<sup>290</sup> Tevens wordt de retroactiviteit aanvaard van handelingen zonder welke de situatie niet kan worden geregeld zoals met betrekking tot de *campagnes de production* waarbij de maatregel die wordt afgekondigd tijdens de campagne terugwerkt tot op het

279 Bv. CE 10 juli 2006, Société Bouygues Télécom e.a., *Rec.*, 330.

280 Bv. CE 19 juni 1985, Commune de Saintes, *Rec.*, 191.

281 Wet van 2 maart 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et régions* stelt dat bestuurshandelingen van de gemeenten slechts in werking treden nadat ze zijn overgemaakt aan de ‘vertegenwoordigers van de staat’ en na de publicatie (of kennisgeving) ervan. Zie bv. CE Sect. 30 september 1988, Ville de Nemours v. Mme Marquis, *Rec.*, 320.

282 LONG e.a. 2009, 388-390.

283 Bv. CE Sect. 19 juni 1959, Villard, *Rec.*, 373, concl. BRAIBANT.

284 Bv. CE Ass. 9 november 1988, Fourcade, *Rec.*, 399.

285 Bv. CE 8 januari 1959, Union de la propriété bâtie de France, *Rec.*, 13 (fiscaal) en CE 27 mei 1987, SNPSGA, *Rec.*, 181.

286 CE Ass. 25 juni 1948, Société du Journal « l’Aurore », *Rec.*, 289. Zie o.m. LONG e.a. 2009, 389-390.

287 Bv. CE 7 februari 1958, Groslière, *Rec.*, 77 en CE 30 december 1998, nr. 189315, SA Chagnaud.

288 CE 26 december 1925, Rodière, *Rec.*, 1065 en CE 10 december 1954, Cru, *Rec.*, 659.

289 CE 9 juli 1943, Office public HLM de la ville de Marseille, *Rec.*, 176.

290 Bv. CE Ass. 8 april 1987, Procopio, *Rec.*, 136.



moment dat de campagne begon.<sup>291</sup> Zelfs retroactiviteit van bestuurshandelingen voorgeschreven door de wet kan op een aantal beperkingen stuiten: voor straf-sancties en bestuurlijke (punitieve) sancties heeft het verbod van retroactiviteit – zoals vermeld – grondwettelijke waarde.<sup>292</sup> Zelfs met betrekking tot een niet-repressieve materie kan retroactiviteit zijn uitgesloten door bepaalde constitutionele vereisten.<sup>293</sup>

#### 7.4.1.3 Eerbiedigende werking

Sinds het arrest *Société KPMG* van 2006 is erkend dat op grond van het (nieuwe) Franse rechtszekerheidsbeginsel de onmiddellijke werking van nieuwe regels in bepaalde gevallen gepaard moet gaan met overgangsmaatregelen.

In het arrest *Société KPMG* kon op grond van een motief van dwingend algemeen belang dat impliciet was erkend door de wet van 1 augustus 2003 worden teruggegaan tot de contractuele relaties van de voorbije zes jaar. Er moesten echter overgangsmaatregelen worden genomen want het op buitensporige wijze aantasten van lopende contracten was onredelijk. De verplichting overgangsmaatregelen te nemen was volgens de *CE* van toepassing op de reglementaire macht zoals elk ander algemeen principe dat is ontwikkeld door de bestuursrechter tenzij een wet het tegendeel bepaalt.<sup>294</sup> Het arrest specificeert echter niet in welke gevallen overgangsmaatregelen nodig zijn zodat het aan de bestuursoverheid is geval per geval af te wegen of overgangsmaatregelen zich opdringen onder controle van de rechter. De verplichting tot het nemen van overgangsmaatregelen dringt zich echter slechts aan de reglementaire macht op voor zover de wetgever niet anders heeft bepaald.<sup>295</sup> In het arrest *KPMG* was de wetgever stilzwijgend (zie 7.3.1).

Vóór 2006 kon het bestuur niet verplicht worden overgangsmaatregelen te stipuleren bij het nemen of wijzigen van reglementen. Als de onmiddellijke toepassing van een nieuw reglement algemene belangen of privé-belangen op buitensporige wijze zou aantasten (rekening houdend met het voorwerp en de gevolgen van de bepalingen), moeten nu overgangsmaatregelen worden voorzien.<sup>296</sup> Het is aan de

291 Dit zijn campagnes ter commercialisering van bepaalde producten tegen gunstige prijzen met het oog op de stabilisatie van de markt, zoals de tonijn-campagne. Zie bv. *CE* 21 oktober 1966, *Société Graciet*, *Rec.*, 560 en *CE Ass.* 8 juni 1979, *Confédération générale des planteurs de betteraves*, *Rec.*, 269.

292 Bv. reeds aangehaalde *CC* 22 juli 1980, nr. 80-119 DC, *Loi portant validation d'actes administratifs*.

293 In fiscaal recht zie bv. *CC* 18 december 1998, nr. 98-404 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999*.

294 Bevestigd in *CE* 13 december 2006, *Mme Lacroix*, *Rec.*, 541, concl. GUYOMAR.

295 LANDAIS & LENICA 2006, 1031.

296 *CE Ass.* 24 maart 2006, *Société KPMG e.a.*, *rfda* 2006, 463, concl. AGUILA en noot MODERNE; *CE Sect.* 13 december 2006, nr. 287845, *Mme X* en *CE* 12 februari 2007, nr. 285464, *la Fédération de l'hospitalisation privée*.

overheid bevoegd voor het opstellen van een reglement – zich houdend aan alle regels waaraan zij onderworpen is – te beslissen of de toepassing van een nieuw reglement moet gepaard gaan met overgangsmaatregelen.<sup>297</sup>

Zo bijvoorbeeld worden de belangen van de kandidaat-magistraten niet op buitensporige wijze aangetast door de invoering van een decreet die het Engels als verplichte taal oplegt aangezien het decreet zelf bepaalt dat dit vereiste niet van toepassing is op de examens georganiseerd in 2009 maar slechts geldt vanaf de examens georganiseerd in 2010.<sup>298</sup>

Hoewel de kwestie van overgangsmaatregelen doorgaans wordt gekoppeld aan rechtszekerheid<sup>299</sup> is het ook al eens gelinkt aan het vertrouwensbeginsel, in het bijzonder in de zaak Freymuth.

In de zaak Freymuth werd het vertrouwensbeginsel door het *Tribunal administratif* uitdrukkelijk toepasselijk verklaard op een abrupte wijziging van bestuursregelgeving zonder overgangsmaatregelen. Freymuth – een onderneming die een succesvolle praktijk van import en recyclage van huishoudelijk afval had – werd geconfronteerd met een decreet van 18 augustus 1992 nr. 92-798.<sup>300</sup> Dit decreet dat een decreet van 1990 wijzigde, verbood de import van alle huishoudelijk afval (behoudens enkele uitzonderingen). Dit leidde onder meer tot het ontslag van personeel en het verbreken van belangrijke contracten. Freymuth stelde een vordering tot vergoeding van de geleden schade in voor het *Tribunal administratif* van Straatsburg.<sup>301</sup> De *CG POMMIER*<sup>302</sup> had de *CE* geadviseerd het vertrouwensbeginsel in acht te nemen. Daarop nam het *TA* een opmerkelijke positie in en erkende het bestaan van een vertrouwensbeginsel in louter nationale situaties.<sup>303</sup> Het *TA* stelde dat de overheid erover moet waken dat burgers geen abnormaal nadeel lijden ten gevolge van een onverwachte wijziging van regels die het heeft uitgevaardigd of een bepaald gedrag wanneer dergelijk plots karakter niet noodzakelijk is in het licht van de doelstellingen van de maatregel. De overheid moet passende overgangsmaatregelen nemen als een maatregel niet uit haar aard of om dwingende redenen onmiddellijk moet worden

---

297 CE 5 mei 2010, nr. 327002, M.A.; CE 12 mei 2010, nr. 332838, Commune de Cosne-Cours-Sur-Loire en CE 19 juli 2010, nr. 334155, Ministre de la défense.

298 CE 16 juni 2010, nr. 325669, Syndicat de la magistrature.

299 Bv. ook CE 25 augustus 2010, nr. 341613, SNELM.

300 Decreet nr. 92-798 van 18 augustus 1992 tot wijziging van het decreet nr. 90-267 van 23 maart 1990 *relatif à l'importation à l'exportation et au transit des déchets générateurs de nuisances*.

301 De importeur Freymuth vroeg de annulatie van dat decreet maar dit verzoek is verworpen in CE 15 april 1996, nr. 142020, Freymuth.

302 CG POMMIER bij TA Strasbourg 8 december 1994, *Entreprise Freymuth v. Ministère de l'environnement* *AJDA* 1995, 555.

303 TA Straatsburg 8 december 1994, *Entreprise Freymuth v. Ministère de l'environnement*, *AJDA* 1995, 555.

toegepast en ernstige negatieve gevolgen kan hebben op de uitoefening van een professionele activiteit of een vrijheid. De schending van het vertrouwensbeginsel brengt de aansprakelijkheid van de overheid mee wegens abnormale schade die resulteert uit de onnodige plotse wijziging van regels of gedrag.

In beroep stelde de *CG* voor het *TA* te volgen maar het *CAA* Nancy deed dit niet. In een uitspraak van 17 juni 1999<sup>304</sup> stelde het *CAA* dat het vertrouwensbeginsel alleen maar kan worden ingeroepen in het nationale recht als de situatie, op zijn minst indirect, binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt. Volgens het *CAA* was dit wel degelijk het geval maar toch kende het *CAA* geen schadevergoeding toe omdat de oude regeling geen vertrouwen kon hebben gecreëerd bij de betrokkene. In cassatie oordeelde de *CE* dat het *TA* een ‘*erreur de droit*’ heeft gepleegd door een vertrouwensbeginsel in louter nationale situaties te erkennen. De *CE* was in tegenstelling tot het *TA* en het *CAA* van oordeel dat de zaak niet binnen het toepassingsgebied van het Unierecht viel. Het vonnis van het *TA* – dat dus hervormd is in beroep – wordt in het Franse rechtsleven eerder aangevoeld als een ‘slippertje’. De *CE* erkent het bestaan van een algemeen Europees vertrouwensbeginsel maar dat is niet van toepassing in zaken die niet binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen.<sup>305</sup>

Het arrest KPMG<sup>306</sup> dat hiervoor reeds uitvoerig aan bod is gekomen (zie 7.3.1), betrof de onmiddellijke toepassing van nieuwe regels op grond van motieven van *ordre public* op lopende contracten wettig afgesloten onder de vroegere reglementering. Ongeacht of expliciet (in een wet) of impliciet is voorzien dat de nieuwe bepalingen wegens motieven van *ordre public* onmiddellijk moeten worden toegepast, kunnen toch nog overgangsmaatregelen zijn vereist. In het bijzonder wanneer de bestaande contractuele relaties op buitensporige wijze worden verstoord. De afwezigheid van dergelijke overgangsbepalingen kan gesanctioneerd worden op grond van schending van het nationale beginsel van rechtszekerheid (echter niet op grond van het vertrouwensbeginsel dat zoals gesteld niet wordt erkend in het interne recht). De noodzaak tot het nemen van overgangsmaatregelen wegens het buitensporige karakter van de verstoringen is een toepassing van de ‘*théorie du bilan*’ waarbij een afweging plaatsvindt en aan het vereiste van proportionaliteit wordt getoetst.<sup>307</sup> In *casu* waren de bepalingen van het decreet betreffende de *code de deontologie* op zich niet onwettig maar werden onwettig wegens het gebrek aan overgangsmaatregelen. Het decreet werd om die reden gedeeltelijk geannuleerd voor zover het geen overgangsmaatregelen bevatte. Reeds één maand na dit arrest

304 CAA Nancy 17 juni 1999, *Ministre de l’Environnement v. Entreprise Transports Freymuth*, *rfda* 2000, 254.

305 CE 9 mei 2001, *Entreprise personnelle Transports Freymuth*, *Rec.*, 865. Zie ook CE 6 maart 2002, nr. 217646, *Triboulet*; CE 6 maart 2002, nr. 217647, *Depalle*; CE 18 februari 2004, nr. 251016, *Commune de Savigny-le-Temple* en CAA 27 februari 2002, nr. 98DA02097, *Finet*.

306 CE Ass. 24 maart 2006, *Société KPMG e.a.*, *rfda* 2006, 463, concl. AGUILA en noot MODERNE.

307 LONG e.a. 2009, 889.

(op 24 april 2006) werd een nieuw decreet aangenomen waarbij de *commissaires aux comptes* een termijn tot 1 juli 2006 kregen om zich aan de nieuwe *code de deontologie* aan te passen.

Het vereiste van overgangsmaatregelen bij nieuwe bepalingen is niet alleen van toepassing op de excessieve aantasting van contractuele relaties. Andere situaties kunnen dergelijke maatregelen ook vereisen.

Het arrest Techna betrof een decreet van 1 augustus 2003 ter implementatie van een EU-richtlijn van 28 januari 2002 inzake informatie van de bestanddelen van diervoeding die op de verpakking moest worden aangeduid. Dit decreet voorzag overgangsmaatregelen. In het bijzonder werd de inwerkingtreding van dit decreet uitgesteld tot 6 november 2003 (datum waarop de richtlijn moest zijn omgezet). Het decreet werd aangevochten voor de *CE* en geschorst omdat met betrekking tot de betrokken richtlijn een prejudiciële geldigheidsvraag was gesteld. Het Hof van Justitie van de EU stelde dat de richtlijn conform het EU-verdrag was. Bijgevolg bevond de *CE* het decreet wettig en verwierp het beroep ten gronde. Het decreet moest in beginsel vanaf de uitspraak van het verwerpingsarrest worden toegepast. Het probleem was dat de voorziene overgangstermijn al meer dan drie jaar was verstreken. De *CE* loste dit probleem op door het ingaan van de rechtsgevolgen van zijn arrest uit te stellen tot 1 februari 2007 en dit moest worden gepubliceerd in de *Journal Officiel* (zoals het decreet). Bijgevolg hadden de belanghebbenden ongeveer drie maanden overgangstermijn die overeenkwam met de termijn die was gefixeerd in het decreet van 1 augustus 2003. De *CE* erkende in dit arrest uitdrukkelijk een rechtszekerheidsbeginsel naar nationaal recht en naar Europees recht. Het arrest Techna e.a. is feitelijk een toepassing van twee andere arresten; het arrest AC! e.a.<sup>308</sup> waarbij de gevolgen van het arrest worden gemoduleerd en het arrest KPMG dat overgangsmaatregelen voorschrijft.<sup>309</sup>

Het is echter niet zo dat overgangsmaatregelen altijd zijn vereist.

In de zaak Mme Lacroix besliste de *CE* dat rekening houdend met de datum waarop de nieuwe reglementering inzake de '*non-paiement des cotisations dues par les commissaires aux comptes*' is in werking getreden de belanghebbenden voldoende tijd hadden gekregen om zich aan de nieuwe reglementering aan te passen en aan hun (nieuwe) verplichtingen te voldoen zodat geen overgangsmaatregelen noodzakelijk waren.<sup>310</sup> In de zaak Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères besliste de *CE* dan weer dat het rechtszekerheidsbeginsel was geschonden omdat geen redelijke termijn van één jaar was voorzien om zich aan te passen aan een substantiële

---

308 CE Ass. 11 mei 2004, Association AC ! e.a., *Rec.* 197, concl. DEVYS.

309 CE 27 oktober 2006, Société Techna e.a., *Rec.*, 451. Zie ook LONG e.a. 2009, 891.

310 CE 13 december 2006, Mme Lacroix, *Rec.*, 541, concl. GUYOMAR.

hervorming van de benoemingsprocedure die van de kandidaten een lange en specifieke voorbereiding vergde.<sup>311</sup>

Nog op te merken valt dat het rechtszekerheidsbeginsel kan vereisen dat niet alleen bij de invoering van een nieuw reglement maar ook bij de opheffing van een (oud) reglement overgangsmaatregelen worden genomen.

In de zaak Morgan Vernex werd een reglement – dat de rijstmarkt reglementeerde – afgeschaft waardoor de betrokken onderneming zich moest aanpassen aan de nieuwe marktomstandigheden en de daling van de verkoop van rijst. De aantasting van dit privé-belang woog niet op tegen het algemene belang dat werd beoogd met de afschaffing van het reglement met name het herwinnen van het vertrouwen van de bevolking in de voedingsbronnen.<sup>312</sup>

#### 7.4.2 Intrekking en opheffing van individuele bestuursbesluiten

Het rechtszekerheidsbeginsel en equivalenten van het vertrouwensbeginsel – zoals verkregen rechten – liggen in Frankrijk aan de basis van een beperking van de mogelijkheid tot de intrekking of de opheffing van individuele bestuurs-handelingen.

In het Franse bestuursrecht kunnen bestuursbeslissingen door de bestuurs-overheid die ze heeft uitgevaardigd ongedaan worden gemaakt door de intrekking (*retrait*) of de opheffing (*abrogation*).

Intrekking is de uitdrukkelijke of impliciete rechtshandeling waarbij een bestuursoverheid een handeling die zij in het verleden heeft verricht *ab initio* – dit is met terugwerkende kracht tot op het moment waarop die handeling in het leven is geroepen – teniet doet (*ex tunc*).<sup>313</sup> De intrekking gebeurt door de bestuursoverheid die de oorspronkelijke beslissing heeft genomen en heeft als gevolg dat de rechtsgevolgen zowel voor het verleden als voor de toekomst ongedaan gemaakt worden.<sup>314</sup> De beslissing kan ook worden ingetrokken door de hiërarchische meerdere van het orgaan dat de beslissing genomen heeft. In dit geval beschikt de hiërarchische overheid over dezelfde intrekkingsbevoegdheden als de ondergeschikte bestuursoverheid zodat de hieronder beschreven regels inzake de intrekking van overeenkomstige toepassing zijn.<sup>315</sup> Als tussen de initiële beslissing en de nieuwe

311 CE 25 juni 2007, Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères, *Rec.*, 277.

312 CE 30 december 2009, nr. 313281, SARL Morgan Vernex.

313 CHAPUS 2001a, 1151-1171; GAUDEMET 2010, 287; PUISOYE 1960, 117 en VLACHOS 1970, 413.

314 BRAIBANT 1992, 256.

315 CE Ass. 29 maart 1968, nr. 64180, Manufacture française des Pneumatiques Michelin. In dezelfde zin CE 30 mei 1975, nr. 94277, Ministre du travail. Zonder daarbij rekening te houden met de motieven inzake de opportuniteit van de beslissing. Een wettelijke of reglementaire tekst kan echter een ruimere bevoegdheid tot intrekking aan de hiërarchische overheid toekennen bv. omwille van opportuniteitsredenen. Zie bv. CE 1 februari 1980, nr. 16592, Clinique Ambroise Paré. Aldus ook DEBBASCH & COLIN 2007, 438-440.

beslissing de bevoegdheidsregels wijzigen, is het de overheid die daarin wordt aangewezen die de initiële beslissing kan intrekken of opheffen (of wijzigen).<sup>316</sup> De opheffing impliceert dat de beslissing voor de toekomst ongedaan wordt gemaakt en de rechtsgevolgen voor het verleden blijven bestaan (*ex nunc*). De opheffing gebeurt tevens door het orgaan dat de oorspronkelijke bestuursbeslissing heeft uitgevaardigd, door een hiërarchische overste of door het bij wet aangewezen orgaan. Bij een opheffing worden echter enkel de toekomstige gevolgen van een bestuursbeslissing opgeheven terwijl de bestaande rechtsgevolgen onaangetaast blijven.<sup>317</sup>

De Franse rechtscolleges lossen de intrekingsproblemen op door te verwijzen naar het ruim gedefinieerde beginsel van niet-intrekbaarheid van beschikkingen die rechten creëren (*intangibilité des décisions créatrices de droits*).<sup>318</sup> Sommige auteurs verwijzen naar het beginsel van verkregen rechten (*droits acquis*) en anderen naar een beginsel van non-retroactiviteit (*non-retroactivité*).<sup>319</sup> Impliciet ligt het beginsel van rechtszekerheid aan de intrekkingssleer ten grondslag. Bij de intrekking van onwettige bestuurshandelingen moeten de twee conflicterende beginselen van legaliteit – dat impliceert dat bestuursoverheden bij het nemen van hun beslissingen het geldende recht moeten respecteren<sup>320</sup> – en rechtszekerheid met elkaar verzoend worden.<sup>321</sup> Vooraleer op de intrekkingregels in te gaan, wordt stilgestaan bij het beginsel van *intangibilité des effets individuels des actes administratifs* en het beginsel van de *droits acquis*.

#### 7.4.2.1 *Intangibilité des effets individuels* en *droits acquis*

Het beginsel van de *intangibilité des effets individuels des actes administratifs* betreft de vraag in welke mate bestuursbesluiten kunnen worden ingetrokken of kunnen worden opgeheven. Dit beginsel vereist dat bepaalde rechtsgevolgen van eerder genomen bestuursbeslissingen worden geëerbiedigd. Het beginsel van onaantastbaarheid is echter geen absoluut beginsel. Het vindt zijn tegengewicht in de theorie van de *retrait des actes administratifs* die ervan uitgaat dat het bestuur in beginsel bevoegd is eerdere beslissingen te wijzigen of ongedaan te maken.<sup>322</sup> Waar die laatste theorie de vrijheid van handelen van het bestuur vooropstelt, vormt het beginsel van de onaantastbaarheid daarvan de begrenzing. Het beginsel van *intangibilité des effets individuels des actes administratifs* overlapt met het beginsel van *droits acquis* (bescherming van verkregen rechten en stabiliteit van rechtssituaties). Er is sprake van een verkregen recht als een bestuurshandeling

316 CE Sect. 30 september 2005, Ilouane, *Rec.* 402.

317 AUBY 1967, 131 e.v. en CHAPUS 2001a, 1151.

318 Zie CE 3 november 1922, Dame Cachet, *Rec.*, 790. Over beslissingen die rechten creëren: AUBY 1967, 131; AUVRET 1985, 56; CARBAJO 1980, 151-226; LE MIRE 1980, 203; VINCENT 1974, 31 en YANNAKOPOULOS 1997, 1-9, 58.

319 AUVRET 1985, 56 en YANNAKOPOULOS 1997, 1-9, 58.

320 DEBBASCH & COLIN 2007, 107-125 en GAUDEMET 2010, 95-154.

321 AUVRET 1985, 53-54 en VINCENT 1974, 31-32.

322 Zie ook SCHONBERG 2000b, 70.

een rechtssituatie creëert voor de persoon aan wie het is gericht of voor een derde die belang heeft bij het behoud van de situatie.<sup>323</sup> Een onderscheid kan worden gemaakt tussen rechten die zijn verkregen door middel van een individuele maatregel en rechten toegekend op basis van een reglement.<sup>324</sup> Met betrekking tot een individuele maatregel is het beginsel van verkregen rechten het equivalent van het beginsel van *intangibilité des décisions individuelles* namelijk de onaantastbare aard van de gevolgen van een bestuurshandeling die rechten creëert. In het bijzonder impliceert het beginsel onder meer dat de bestuursoverheid geen definitieve handeling<sup>325</sup> die rechten heeft gecreëerd, kan intrekken tot aan het einde van de periode van zijn geldigheid (*intangibilité des situations créatrices de droit*)<sup>326</sup> zelfs als de handeling achteraf onwettig blijkt te zijn.<sup>327</sup> Met betrekking tot een reglement betreffen de verkregen rechten de gevolgen van een reglement die hebben plaatsgevonden in het verleden. Zoals reeds opgemerkt bestaat er geen verkregen recht op behoud van een reglement.<sup>328</sup> HEERS leidt hieruit af dat de stabiliteit van rechtssituaties niet zou zijn gewaarborgd in het Franse recht.<sup>329</sup>

Heeft een rechtsonderhorige een situatie verkregen in strijd met de wet dan vereist het *principe de suprématie du droit* (legaliteitsbeginsel) dat de bestuurs-overheid alle maatregelen neemt om aan de onwettigheid een einde te maken voor de toekomst en soms zelfs voor het verleden. Aldus bestaat een spanningsveld tussen het legaliteitsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>330</sup>

De intrekingsleer die later aan bod komt, wordt gedetermineerd door een aantal elementen. Ten eerste de vraag of sprake is van een ongedaan maken van een beslissing voor de toekomst dan wel voor het verleden. Ten tweede de aard van de handeling waarop wordt teruggekomen (reglementair of individueel),<sup>331</sup> ten derde de wettigheid of de onwettigheid van de beslissing en ten slotte de vraag of een beslissing al dan niet rechten creëert.<sup>332</sup> Cruciaal is de vaststelling of een

323 AUVRET 1985, 60.

324 AUVRET 1985, 67.

325 Na verstrijken termijn van vier maanden.

326 '*Droit acquis*'. Zie CE 3 november 1922, Dame Cachet, *Rec.*, 790.

327 CE 26 maart 2001, nr. 202209, Association pour la gratuité de l'autoroute A8.

328 Vaste rechtspraak sinds CE 25 juni 1954, Syndicat national de la meunerie à seigle, *Rec.*, 379. Zoals gezien is de verplichting voor het bestuur een reglement op te heffen een algemeen rechtsbeginsel. Zie CE Ass. 3 februari 1989, Compagnie Alitalia, *Rec.*, 44.

329 HEERS 1995, 964.

330 FROMONT 1996, 181-182.

331 Er wordt in de rechtsleer soms ook een onderscheid gemaakt naargelang van de duur van een beschikking; voor zover intrekking mogelijk is, geldt voor voortdurende beschikkingen (dergelijke beschikkingen hebben een continue dimensie in de tijd) een ander intrekingsregime dan voor aflopende beschikkingen (eenmalig, bv. bouwvergunning). Een voortdurende beschikking kan zowel worden opgeheven als worden ingetrokken. Een aflopende beschikking - waarbij de gevolgen uitgeput zijn op het moment van de beslissing zelf - zal enkel kunnen worden ingetrokken. CARBAJO 1980, 131 en SCHONBERG 2000b, 65.

332 LONG e.a. 2009, 819-822.



beslissing al dan niet rechten creëert. Vooreerst wordt dan ook onderzocht welke beslissingen rechten creëren.

#### 7.4.2.2 Beslissingen die rechten creëren

De meeste aandacht in de Franse rechtsleer in het kader van de intrekking van bestuurshandelingen gaat uit naar de vraag wanneer sprake is van beslissingen die rechten creëren. Geen enkele bestuursrechter heeft er zich tot nu toe aan gewaagd een definitie te geven van beslissingen die rechten creëren. Het blijft één van de meest complexe kwesties in het Franse publiekrecht.<sup>333</sup> Er zijn geen criteria en er bestaat geen test om uit te maken wanneer een beslissing rechten creëert.<sup>334</sup> Er zijn grosso modo twee stellingen in de rechtsleer aan te treffen. Ten eerste zijn er auteurs die stellen dat beslissingen rechten creëren telkens wanneer zij een rechtssituatie in het leven roepen. Zo stelt GAUDEMET dat de categorie van beslissingen die rechten creëren extreem ruim is en dat niet noodzakelijk het woord 'recht' moet worden gehoord in de zin van een subjectief recht of een subjectieve rechtssituatie vooraleer een handeling kan worden beschouwd als 'rechten creërend'. Bijgevolg zou volgens hem de meerderheid van de bestuurshandelingen rechten genereren.<sup>335</sup>

Anderen verstaan onder een beslissing die rechten creëert, een beslissing waarbij de begunstigde recht heeft op behoud ervan naar de toekomst, met andere woorden een beslissing die een 'verkregen' recht creëert. Dergelijke beslissingen creëren dan een rechtssituatie voor de belanghebbende waarop het bestuur in beginsel niet mag terugkomen.<sup>336</sup> Enkel individuele – in tegenstelling tot algemene – bestuursbeslissingen kunnen rechten creëren waarop in beginsel niet mag worden teruggekomen.<sup>337</sup> Zo bijvoorbeeld creëren volgende beslissingen verkregen rechten: benoemingen,<sup>338</sup> *autorisations d'octroi de décorations*<sup>339</sup> en de handelingen die louter een financieel voordeel toekennen.<sup>340</sup> Voorwaardelijke en voorlopige beslissingen creëren bijvoorbeeld geen rechten.<sup>341</sup> Vergunningen creëren in begin-

---

333 SCHONBERG 2000a, 264 en YANNAKOPOULOS 1997, 70-92.

334 AUSTRY concl. bij CE Sect. 6 november 2002, Mme Soulier, *rfda* 2003, 226. Aldus ook AUVRET 1985, 61 en YANNAKOPOULOS 1997, 70.

335 GAUDEMET 2001, 657.

336 Bv. CE 29 september 2004, nr. 249543, Hervé H. (inschrijving kandidaat benoemingsronde). Zie concl. DE SALINS in CE 6 maart 2009, Coulibaly, *rfda* 2009, 215.

337 LONG e.a. 2009, 820.

338 Inclusief onder de vorm van een *contrat de recrutement d'un agent public*. Zie CE Sect. 31 december 2008, Cavallo, *rfda* 2009, 89, concl. GLASER.

339 Bv. *de la légion d'honneur*. CE Sect. 24 februari 1967, de Maistre, *Rec.*, 91.

340 CE Sect. 6 november 2002, Mme Soulier, *rfda* 2003, 225, concl. AUSTRY en noot DELVOLVE.

341 CG DE SALINS merkt in het arrest Coulibaly (zie 7.4.2.4) op dat het te simplistisch is voorgesteld in die zin dat de begunstigten van die laatste beslissingen geen enkel recht zouden hebben op behoud ervan voor de toekomst. Zie concl. DE SALINS in CE 6 maart 2009, Coulibaly, *rfda* 2009, 215.

sel geen rechten in de zin dat de geadresseerde recht heeft op behoud ervan (tenzij bij wet is bepaald dat ze wel rechten creëren).

In de beide voormelde hypothesen kan de geadresseerde van een beslissing die rechten creëert gedurende de tijd dat ze geldt, zich zowel ten opzichte van het bestuur als ten aanzien van derden daarop beroepen.

Hierna zal worden gezien dat een beslissing die rechten creëert en wettig is in beginsel niet kan worden ingetrokken. In de rechtspraak wordt de voorwaarde dat een beslissing begunstigend moet zijn om rechten te creëren impliciet en consistent toegepast<sup>342</sup> en ook de meeste Franse auteurs stellen dat begunstigende beslissingen rechten creëren terwijl niet begunstigende beslissingen dat niet doen.<sup>343</sup> Een niet-begunstigende beslissing (bijvoorbeeld weigering vergunningsaanvraag) kan wel beslissend en bindend zijn in die zin dat de aanvrager en andere bestuursorganen gebonden zijn de beslissing te respecteren. Het bestuur kan op een later moment een nieuwe beslissing nemen – zelfs zonder dat er een nieuwe aanvraag is gedaan – als dit in het voordeel is van de aanvrager. Het beginsel van onintrekbaarheid is wel toepasselijk wanneer het bestuur een minder begunstigende beslissing neemt.<sup>344</sup>

De begunstigende aard van een beslissing moet worden vastgesteld vanuit het standpunt van de geadresseerde. Een beslissing die begunstigend is voor een derde maar niet voor de geadresseerde creëert in de regel geen rechten zodat het betrokken bestuur de zaak mag heroverwegen in het voordeel van de verzoeker. Hierop bestaat de uitzondering dat de weigering een ambtenaar te benoemen rechten kan creëren voor ambtenaren die reeds benoemd zijn en de intrekking van de weigering dus problematisch kan zijn.<sup>345</sup> Buren en concurrenten kunnen geen rechten afleiden uit de weigering van het toekennen van een bouwvergunning of van een toelating de titel van architect te gebruiken.<sup>346</sup> In de rechtspraak is echter aanvaard dat de situatie zich kan voordoen dat derden rechtstreeks worden geraakt zodat het bestuur niet vrij zijn beslissing kan intrekken op grond van de motivering dat die ongunstig zou zijn voor de geadresseerde.<sup>347</sup>

342 SCHONBERG 2000a, 267.

343 YANNAKOPOULOS 1997, 75.

344 Aldus ook SCHONBERG 2000b, 74.

345 CE Sect. 12 juni 1959, Syndicat chrétien du ministère de l'industrie et du commerce, *Rec.*, 360.

346 Bv. CE 28 mei 1986, nr. 53905, Conseil regional Rhône-Alpes de l'Ordre des architectes.

347 CE Sect. 4 mei 1984, Epoux Poissonnier, *Rec.*, 162 en TA Châlons-sur-Marne 1 februari 1994, Société réparation wagons foudres de Touraine, *DA* 1995, 175. In het Franse arbeidsrecht is erkend dat de beslissing die ongunstig is voor de werknemer rechten kan creëren ten opzichte van de andere werknemers. Zie CE 4 februari 1955, Rodde, *Rec.*, 72 en CE 12 juni 1959, Syndicat Chrétien du Ministère de l'industrie et du commerce, *Rec.*, 360.

In beginsel moet iedere individuele bestuurshandeling aan de geadresseerde ter kennis worden gebracht door een betekening (*notification*).<sup>348</sup> De individuele bestuurshandeling bestaat evenwel reeds vanaf de ondertekening ervan door het bevoegde bestuursorgaan en kan ook vanaf dat ogenblik rechten creëren voor de begunstigde, zelfs al is er een specifieke vorm van kennisgeving of publicatie voorgeschreven door het recht.<sup>349</sup> De achterliggende beweegreden is rechtsonzekerheid te vermijden ten aanzien van het moment waarop de beslissing onintrekbaar wordt. Op het moment van het tekenen van de beslissing is die ook gedateerd zodat de twijfel wordt weggenomen wanneer en óf de kennisgeving de geadresseerde heeft bereikt.<sup>350</sup> De intrekkingstermijn van onwettige rechtsscheppende beslissingen begint te lopen vanaf het nemen van de beslissing (dus ondertekening), de annulatietermijn vanaf de betekening (zie 7.4.2.3). Belastende beschikkingen treden daarentegen pas in werking vanaf het moment dat ze zijn betekend.<sup>351</sup>

Er zijn bepaalde soorten van beslissingen waarvan op voorhand kan worden vastgesteld dat ze géén rechten creëren in de zin dat belanghebbenden geen recht hebben op het behoud ervan. Dergelijke beslissingen kunnen steeds worden ingetrokken en opgeheven.<sup>352</sup> Het betreft de beslissingen tot verwerping, de onbestaande bestuurshandelingen, de door fraude verkregen beslissingen, de voorwaardelijke beslissingen tot zolang de voorwaarden niet zijn vervuld, de precaire en herroepbare beslissingen en de rechtserkennende beslissingen. De voormelde handelingen worden hieronder gepreciseerd:

#### *Beslissingen tot verwerping*

Dit zijn negatieve bestuurshandelingen die een aanvraag verwerpen.<sup>353</sup> Herhaald worden dat hierop een uitzondering bestaat namelijk de verwerping van een benoeming of bevordering van een ambtenaar die rechten creëert in hoofde van de reeds benoemde ambtenaren (collega's concurrenten).<sup>354</sup>

---

348 DUPUIS e.a. 2009, 496.

349 Mijlpaalarrest CE 19 december 1952, Delle Mattei, *Rec.*, 594. Zie ook CE 24 oktober 1997, nr. 123950, Mme Laubier. CHAPUS 2001a, 1144 en DUPUIS e.a. 2009, 492.

350 DUPUIS e.a. 2009, 498.

351 Bv. CE 28 oktober 1988, nr. 4943249433, X: op pensioen stellen van een ambtenaar. CHAPUS 2001a, 1144.

352 Er moet worden opgemerkt dat de verschillende auteurs en rechters diverse indelingen maken en niet alle handelingen die hieronder aan bod komen steeds uitdrukkelijk erkennen als geen rechten creërend. Dit maakt de intrekkingssleer verwarrend en complex maar hieronder wordt toch getracht een duidelijk overzicht te bieden.

353 Bv. CE Sect. 27 mei 2002, nr. 229187, SA Guimatho e.a. en CE 5 december 2005, nr. 280050, Ministre de la sécurité intérieure et des libertés locales.

354 CE 12 juni 1959, Syndicat chrétien du ministère de l'industrie et du commerce, *Rec.*, 360.

*Onbestaande bestuurshandelingen*<sup>355</sup>

Dergelijke handelingen creëren niet alleen geen rechten maar hebben ook geen rechtsgevolgen. Een onbestaande bestuurshandeling impliceert dat een handeling door een zodanige onregelmatigheid is aangetast dat zij voor onbestaande moet gehouden worden (*inexistants, nuls et non avenues*).<sup>356</sup> In Frankrijk is aan de theorie van de onbestaande bestuurshandeling betrekkelijk veel aandacht besteed.<sup>357</sup> De onregelmatigheid gaat als het ware de handeling denatureren. Welke handeling als een onbestaande handeling moet worden beschouwd, wordt door de rechter in het concrete geval beoordeeld en is aldus moeilijk op een objectieve wijze te specificeren of af te bakenen. In geval van een onbestaande bestuurshandeling kan elke overheid en elke rechter het niet bestaan ervan vaststellen.<sup>358</sup> Dergelijke handelingen kunnen onbeperkt in de tijd worden ingetrokken. De theorie van de onbestaande bestuurshandeling vindt vooral toepassing in geval van bevoegdheidsproblemen<sup>359</sup> en onwettigheden in verband met het voorwerp van de handeling.<sup>360</sup> Handelingen die door een zodanige grove en manifeste onwettigheid zijn behept dat ze geen enkele wettelijke of reglementaire basis hebben, worden als onbestaande beschouwd.<sup>361</sup>

355 Bv. CE Sect. 3 februari 1956, de Fontbonne, *Rec.*, 45.

356 CE Ass. 31 mei 1957, Rosan Girard, *Rec.*, 355, concl. GAZIER en CE 15 mei 1981, Maurice, *Rec.*, 221. LONG e.a. 2009, 494.

357 Zie bv. AUBY 1951, 352 p.; LONG e.a. 2009, 490-497 en WODIE 1969, 76.

358 LAFERRIERE 1986, 498.

359 Een handeling die gesteld is door een orgaan dat niet de vereiste bestuurlijke hoedanigheid heeft ofwel omdat hij vreemd is aan het bestuur ofwel omdat hij op manifeste wijze de hem toegewezen bevoegdheid overschrijdt, is in de rechtspraak voor onbestaande gehouden. Zie CE 31 mei 1957, Rosan Girard, *Rec.*, 355, concl. GAZIER: het besluit van een prefect houdende nietigverklaring van een gemeenteraadsverkiezing was een onbestaande handeling die als van rechtswege nietig moest worden beschouwd daar er afbreuk werd gedaan aan een door de wet aan de bestuursrechter voorbehouden bevoegdheid. LONG e.a. 2009, 562.

360 Als onbestaande worden beschouwd, de handelingen waarvan een essentiële voor het tot standkomen ervan determinerende component ontbreekt. Door de CE werden om die reden benoemingen en bevorderingen van ambtenaren waarop geen effectieve affectatie is gevolgd als zijnde van rechtswege nietig en dus als onbestaande beschouwd. Zie CE 30 juni 1950, Massonnaud, *Rec.*, 400, concl. DELVOLVE; CE 5 mei 1971, Prefêt de Paris et ministre de l'intérieur, *Rec.*, 329 en CE 15 mei 1981, Maurice, *Rec.*, 221. Zie ook VLACHOS 1970, 419. Als onbestaande werden ook beschouwd de individuele toelatingen verleend aan ambtenaren en militairen om na het overschrijden van de daartoe wettelijk voorgeschreven leeftijdsgrens in functie te blijven. Zie CE 3 februari 1956, de Fontbonne, *Rec.*, 45. Tevens de handeling waarbij een persoon met Franse nationaliteit wordt uitgewezen van Frans grondgebied. Zie CE 4 juli 1980, Zemina, *Rec.*, 299, concl. BACQUET.

361 LAGASSE 1986, 477.

*Frauduleuze handelingen*

Door bedrog aangetaste handelingen kunnen wel rechtsgevolgen hebben maar creëren geen rechten.<sup>362</sup> In het bijzonder kan een beslissing verkregen door fraude of bedrog steeds – dus ook na het verstrijken van de intrekkingstermijn – ingetrokken of opgeheven worden maar zolang een frauduleuze handeling niet is ingetrokken of opgeheven, moet die wel toegepast worden. De bestuursoverheden kunnen of moeten dus uit de frauduleuze handelingen wettige gevolgen afleiden tot zolang geen einde is gesteld aan die handeling.<sup>363</sup> Die formule is echter niet sluitend omdat hoewel de auteur van een handeling het vaakst bevoegd is om ze ongedaan te maken, dit niet steeds het geval is bijvoorbeeld ten gevolge van een bevoegdheidswijziging of een wet die één orgaan de bevoegdheid toebedeelt om het besluit te nemen en een ander om het te wijzigen of in te trekken.<sup>364</sup> Wanneer de auteur van een frauduleuze handeling verschillend is van de overheid die bevoegd is daaruit gevolgen te trekken, wordt een paradoxale situatie gecreëerd: een overheid die niet bevoegd is voor de intrekking kan de handeling wel buiten toepassing laten terwijl een overheid die de beslissing kan intrekken, die moet toepassen tot zolang zij niet tot de intrekking ervan is overgegaan.<sup>365</sup> In het Franse recht wordt fraude ruim opgevat.<sup>366</sup> Zo oordeelde de *CE* dat als de verzoekers informatie hebben verstrekt die incorrect of onvolledig was – in zodanige mate dat het bestuursorgaan een verkeerde beslissing heeft genomen – frauduleus handelen.<sup>367</sup>

*Voorwaardelijke beslissingen*

Beslissingen onder voorwaarden waarvan de voorwaarden niet zijn vervuld, kunnen worden ingetrokken.<sup>368</sup> Zodra de voorwaarden zijn vervuld, creëren ze echter rechten.<sup>369</sup> In de Franse rechtsorde kunnen beslissingen zowel ‘expliciet’ als ‘impliciet’ voorwaardelijk zijn. ‘Expliciet’ voorwaardelijk impliceert dat de voorwaarden zijn opgenomen in de beslissing zelf terwijl bij ‘impliciet’ voorwaardelijke

---

362 Mijlpaalarrest *CE Sect.* 29 november 2002, *Assistance publique - Hôpitaux de Marseille*, *Rec.*, 414. Zie ook *bv. CE* 20 februari 2008, nr. 289850, *Gener* en *CE* 6 maart 2009, *Coulibaly*, *rfa* 2009, 215.

363 Zie *concl. BACHELIER* bij *CE* 29 november 2002, *Assistance publique - Hôpitaux de Marseille*, *rfa* 2003, 234.

364 *CE Sect.* 7 oktober 1994, nr. 90344 102049, X.

365 Zie *concl. BACHELIER* bij *CE* 29 november 2002, *Assistance publique - Hôpitaux de Marseille*, *rfa* 2003, 234.

366 Net zoals in het EU-recht. Zie o.m. *CE* 17 maart 1976, nr. 99289, *Todeschini*. *YANNAKOPOULOS* 1997, 105.

367 *CE* 21 januari 1991, nr. 64563, *Vettard*.

368 *CE Sect.* 10 maart 1967, *Ministre de l'économie et des finances v. Société Samat*, *Rec.*, 113. Sommige beslissingen ter bescherming van ambtenaren kunnen geen voorwaarden bevatten, ze creëren eenvoudigweg en zuiver rechten. Zie *CE Sect.* 14 maart 2008, *Portalis*, *Rec.* 99, *concl. BOULOUIS*.

369 *Bv. CE* 25 juli 1986, *Société Grandes Distilleries « les fils d'Auguste Peureux »*, *Rec.* 340.

beslissingen de voorwaarden voortvloeien uit de wet. Een beslissing waarbij de geadresseerde in zekere zin moet handelen of waarbij bepaalde gebeurtenissen zich moeten realiseren is intrekbaar tot op het moment dat die voorwaarden zijn vervuld. In het Franse recht wordt de onintrekbaarheid van de beslissing dus uitgesteld tot op het moment van de realisatie van de voorwaarden.<sup>370</sup>

In de zaak Pabion (mijlpaalarrest) was een beslissing aan de orde waarin een ambtenaar terug werd aangesteld na de Tweede Wereldoorlog in een positie die hij ervoor had op voorwaarde dat de betrokkene zijn pensioen aanvraag met ingang van een bepaalde datum. Daar hij dit niet had gedaan, kon de beslissing worden ingetrokken.<sup>371</sup> In de zaak Société Afer werd een vergunning voor een jaarbeurs toegekend onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de aanvrager in een veilige toegang tot de parking moest voorzien. Aangezien geen parking was voorzien, kon de vergunning ingetrokken worden.<sup>372</sup> De voorwaarden in de beslissing worden soms opgelegd op grond van informatie die door de geadresseerde van de beslissing zelf verstrekt werd. Zo werd in de zaak Lafayette een vergunning afgegeven voor werken aan de hoofdweg. De betrokkene had zelf gesteld in de vergunningsaanvraag dat het voetpad vrij zou worden gehouden. De vergunning kon aldus worden ingetrokken wanneer bleek dat het voetpad niet vrij gehouden was.<sup>373</sup>

Zoals vermeld kan de beslissing ook ‘impliciet’ onder voorwaarden zijn uitgevaardigd in de zin van de continue onderworpenheid aan de relevante wettelijke voorwaarden.

In de zaak Société Grandes Distilleries vond de *CE* dat de subsidie voor de studie van de bouw van een fabriek ‘impliciet conditioneel’ was dat de bouwwerken uiteindelijk ook zouden plaatsvinden.<sup>374</sup> De onderneming besloot elders te bouwen zodat op de betrokken beslissing kon worden teruggekomen. In de zaak Richoux werd de vergunning van de rijschool wegens onbekwame en ongekwalificeerde leraren ingetrokken op grond van strijdigheid met de toepasselijke regelgeving. Noch de aanvraag noch de vergunning maakte melding van de plicht tot gebruik van gekwalificeerde leraren maar wel de relevante regelgeving. De vergunning was ‘impliciet voorwaardelijk’ dat overeenkomstig de wettelijke voorwaarden zou gehandeld worden.<sup>375</sup> Wetteksten kunnen bepalen dat de overheden er zich regelmatig van moeten verzekeren dat de voorwaarden nog zijn vervuld. Indien ten gevolge van

370 SCHONBERG 2000a, 269.

371 CE 1 juni 1956, Pabion, *Rec.*, 218.

372 CE 5 november 1984, nr. 36043, Société Afer. Zie ook bv. CE 26 november 1993, nr. 103579, Société IFTT en CE 22 maart 1996, nr. 131861, Société NRJ SA.

373 CE 16 juni 1995, nr. 145085, Lafayette.

374 Zie CE 25 juli 1986, Société Grandes Distilleries les fils d’Auguste Perreux, *rfda* 1987, 454, concl. FOUQUET.

375 CE 15 juli 1975, Richoux, *Rec.*, 429. Zie bv. ook CE 9 december 1983, nr. 34525 36654, Ville d’Hendaye.

een wijziging van de materiële feiten of de omstandigheden de voorwaarden niet langer zijn vervuld, kan de beslissing worden opgeheven.<sup>376</sup>

*Voorlopige beslissingen (décisions provisoires)*

Dit zijn beslissingen die worden genomen in afwachting van een definitieve beslissing, zo bijvoorbeeld een voorlopige verblijfsvergunning. Zodra de finale beslissing wordt genomen, kan de voorlopige beslissing worden ingetrokken.<sup>377</sup>

*Handelingen die précaires et revocables zijn*

Met dergelijke handelingen wil het bestuur zich niet binden. Dit is het geval met alle *autorisations de police*<sup>378</sup> en de *autorisations d'occuper le domaine public*.<sup>379</sup> Tevens vallen onder deze categorie de benoemingen van ambtenaren *dans un emploi à la discrétion du gouvernement* daar de overheid die op elk moment en op grond van om het even welke reden kan beëindigen.<sup>380</sup> Tal van activiteiten zijn onderworpen aan vergunningsvereisten; als de vergunning ertoe strekt de publieke orde te verzekeren (veiligheid, gezondheid, netheid en moraliteit) wordt de vergunning een *autorisation de police* genoemd. Alle Franse bestuursorganen hebben de inherente bevoegdheid de openbare orde te beschermen door het nemen van *mesures de police administrative*.<sup>381</sup> Het bestuur heeft tevens een inherente discretionaire bevoegdheid de *autorisations de police* in te trekken of op te heffen (op grond van wettige motieven) omdat ze worden geacht geen rechten te creëren.<sup>382</sup> Een *autorisation de police* die niet is ingetrokken, genereert rechtsgevolgen maar niemand heeft het recht op behoud ervan.<sup>383</sup>

De *CE* stelde in de zaak Constantin duidelijk dat niemand het recht heeft op de voortzetting van een *autorisation de police*; het betrof *in casu* een vergunning waarin de neergelegde openingsuren van een bar in strijd waren met een decreet en de vergunning aldus kon worden ingetrokken.<sup>384</sup>

---

376 Bv. CE 17 mei 1957, *Sieur Boyer, Rec.*, 320. Zie ook CABAJO 1980, 207.

377 Concl. DE SALINS in CE 6 maart 2009, *Coulibaly, rfd* 2009, 219.

378 CE Ass. 4 juli 1958, *Graff, Rec.*, 414 en CE 29 november 1961, *Ville d'Agen, Rec.*, 668.

379 Bv. CE Sect. 5 mei 1944, *Compagnie maritime de l'Afrique orientale, Rec.*, 129. Zie ook CE 26 juli 1991, *Consorts Lecuyer, Rec.*, 306: *d'actes de délimitation du domaine public*.

380 Bv. CE Sect. 17 januari 1973, nr. 81441, *Sieur Cazelles* en CE 12 november 1997, nr. 173293, *Fessard de Foucault*.

381 GAUDEMET 2001, 721-738 en GAUDEMET 2010, 330. De politie neemt *mesures de police judiciaire*.

382 GAUDEMET 2001, 657 en LE MIRE 1980, 208.

383 CHAPUS 2001b, 509 en 518-520 en PICARD 1984, 753.

384 CE 17 juli 1953, *Constantin, Rec.*, 381. Zie ook bv. CE 21 mei 1982, nr. 25864, *Conseil régional d'Ile de France de l'Ordre national des pharmaciens* en CE 20 januari 1989, nr. 78673 e.a., *Syndicat nationale des pilotes professionnelles*.



Het toepassingsgebied van de bevoegdheid tot intrekking is zeer ruim; het begrip *autorisation de police* is van grote omvang en zijn contouren zijn verre van duidelijk. Zo omvat het begrip: vergunningen voor medische laboratoria, wapens, bepaalde milieuvergunningen, bepaalde bouwvergunningen, enz.

In theorie is er voor een groot aantal vergunningen in Frankrijk een risico van intrekking of opheffing op een zeker ogenblik maar in de praktijk is de rechtszekerheid steunend op de vergunningen niet in grote mate bedreigd want de meeste vergunningswetten bevatten specifieke intrekkingsbepalingen die de omstandigheden beperken waarin vergunningen kunnen worden ingetrokken. Om die reden wordt de algemene theorie van de *autorisations de police* niet zo vaak toegepast.<sup>385</sup> Daarenboven is de bevoegdheid tot intrekking van een vergunning discretionair maar niet volledig onbeperkt want het bestuur is onderworpen aan de normale beperkingen gesteld aan de discretionaire beslissingsmaking.<sup>386</sup> In de Franse bestuursrechtspraak wordt echter niet gesteld dat het bestuur de schade die aan de vergunninghouder wordt veroorzaakt en de gewekte verwachtingen noodzakelijkerwijze in overweging moet nemen noch dat het bestuur moet handelen binnen een redelijke termijn. Wel moet een intrekkingsbeslissing gebaseerd zijn op correcte feiten en gebeuren met het oog op een wettig doel in het algemene belang.<sup>387</sup>

Franse bestuursoverheden hebben tevens de inherente bevoegdheid – op grond van het *principe de précarité*<sup>388</sup> – vergunningen met betrekking tot het uitoefenen van handelsactiviteiten en andere professionele activiteiten op het publieke domein en de publieke wegen (*autorisations d'occupation du domaine public*) in te trekken of op te heffen.<sup>389</sup>

#### *Rechtserkende handelingen*

Er wordt een belangrijk onderscheid gemaakt tussen *actes reconnaîtifs (ou déclaratifs)* en *actes attributifs*. De rechtsscheppende of constitutieve beslissingen (*décisions attributives*) zijn beslissingen gebaseerd op een discretionaire bevoegdheid en creëren rechten. In het Franse bestuursrecht impliceert discretionaire bevoegdheid (*pouvoir discrétionnaire*) enerzijds de situatie waarin het te nemen besluit niet of slechts gedeeltelijk door een rechtsregel voorgeschreven wordt zodat het bestuursorgaan (enige) beoordelingsvrijheid heeft met betrekking tot het

385 Bv. CE 21 mei 1982, nr. 25864, Conseil régional d'Ile de France de l'ordre national des pharmaciens; CE 25 februari 1994, Laboratoires d'Artois, *AJDA* 1994, 394 en CE 16 december 1994, nr. 131774, SA La Médicale Equipex. PICARD 1984, 754 en YANNAKOPOULOS 1997, 110-111.

386 Hoewel in de praktijk het niet vervullen van dergelijke voorwaarden zelden zal leiden tot een vernietiging van de intrekking. SCHONBERG 2000a, 280.

387 YANNAKOPOULOS 1997, 107-113.

388 CHAPUS 2001b, 495. Voor iedere bezetting van het openbaar domein is een vergunning nodig die dus geen rechten kan creëren.

389 Bv. CE 27 april 1987, Berder e.a., *DA* 1987, 326 en CE 12 oktober 1994, nr. 123672, Visconti.

al dan niet nemen van een besluit of met betrekking tot de inhoud van een besluit. Discretionaire bevoegdheid is anderzijds ook aanwezig als de regeling zodanig vage begrippen bevat dat de beslissing als zodanig aan het eigen inzicht van het bestuursorgaan wordt overgelaten.<sup>390</sup> De bevestigende of declaratoire beslissingen (*décisions déclaratifs*) zijn beslissingen gebaseerd op precieze juridische regelgeving en creëren geen rechten. Het bestuur neemt de declaratoire beslissingen aan in het kader van een gebonden bevoegdheid zonder beoordelingsvrijheid waarbij enkel wordt nagegaan of de betrokkene voldoet aan de wettelijk vastgelegde voorwaarden om ze te verkrijgen. Die laatste beslissingen zijn steeds intrekbaar of ophefbaar als niet (meer) aan de wettelijke voorwaarden is voldaan.<sup>391</sup> Als een declaratoire beslissing onwettig is, moet die worden ingetrokken ongeacht of de geadresseerde op basis van die beslissing financiële investeringen heeft gedaan.<sup>392</sup> Een onwettige constitutieve beslissing daarentegen is na het verstrijken van de intrekkingstermijn onintrekbaar. Het onderscheid is echter niet steeds eenvoudig te maken.<sup>393</sup> SCHONBERG merkt daarbij op dat de uitsluiting van declaratoire beslissingen van het beginsel van onintrekbaarheid na het verstrijken van de voorziene termijn (zie 7.4.2.3) te betreuren valt vanuit het oogpunt van rechtszekerheid. Declaratoire onwettige beslissingen kunnen op dezelfde wijze gerechtvaardigde verwachtingen creëren bij individuen als de constitutieve beslissingen en de intrekking ervan kan aanzienlijke schade teweegbrengen.<sup>394</sup>

Tot voor kort konden beslissingen met een zuiver geldelijk karakter geen rechten creëren en waren dus *recognitifs*<sup>395</sup> en bijgevolg te allen tijde intrekbaar.<sup>396</sup>

In de zaak Buisnière besliste de *CE* dat een beslissing die een louter financieel voordeel meebrengt, ongedaan kan worden gemaakt zelfs na het verstrijken van de beroepstermijn voor zover die handeling voor de begunstigten '*un caractère purement pécuniaire et non pas celui d'une décision créant des droits au profit*' heeft.<sup>397</sup> De toekenning door een prefect (lokale overheid) van een herstructureringsvergoeding aan een landbouwer creëerde geen rechten omdat de prefect geen beoordelingsvrijheid had de vergoeding al dan niet toe te kennen want bij vervulling van de precies

---

390 Zie GAUDEMET 2001, 579-586. Het begrip discretionaire bevoegdheid wordt in België op gelijkaardige wijze ingevuld.

391 Zie mijlpaalarrest Buisnière; *CE* 15 oktober 1976, Buisnière, *Rec.*, 419, concl. LABETOULLE.

392 *Bv. CE* 15 oktober 1969, nr. 66940 e.a., Forasetto en *CE* 29 mei 1996, nr. 146001, Secrétaire d'Etat à la Mer.

393 LEFONDRE 1993, 131 en YANNAKOPOULOS 1997, 137-138.

394 SCHONBERG 2000b, 95-96. Zie ook AUVRET 1985, 76-77 en LE MIRE 1980, 210-211.

395 *Bv. CE* 16 april 1965, nr. 96289, Secrétaire d'Etat à la culture v. Association « la Comédie de Bourges » en *CE* 2 oktober 1981, nr. 17253, Vipal.

396 *Bv. CE* 5 december 1994, nr. 106102, Petillon en *CE* 16 oktober 1996, nr. 116867, Vuillecard.

397 *CE Sect.* 15 oktober 1976, Buisnière, *Rec.*, 419, concl. contr. LABETOULLE.

gedefinieerde wettelijke voorwaarden moest de som worden uitbetaald. Het gevolg van die beslissing was dat de categorie van handelingen die rechten creëren serieus werd gereduceerd en dat het de mogelijkheid openliet onwettige beslissingen waarin een financieel voordeel werd toegekend, laattijdig in te trekken. Dit arrest is dan ook fel bekritiseerd.<sup>398</sup> Volgens *CG LABETOULLE* was er geen overtuigende rechtvaardiging om de geldelijke beslissingen niet als handelingen die rechten creëren te beschouwen.<sup>399</sup> Toen de *CG* later voorzitter van de Afdeling geschillen van de *CE* werd, heeft dit tot een serieuze ommezwaai in de rechtspraak geleid (zie *infra* de zaak Soulier).

De zaak *Consorts Machet* betrof een subsidie voor jonge boeren die kon worden verkregen op grond van het vervullen van specifieke wettelijke voorwaarden maar in tegenstelling tot de zaak *Buissière* had het bestuur nog een beoordelingsvrijheid. Wanneer de betrokkene aan de voorwaarden voldeed, kon het bestuur de subsidie toekennen zonder daar in alle geval toe verplicht te zijn. De *CE* stelde daarom dat de subsidie constitutief was en dus onintrekbaar maar de aanvragers bleken niet aan alle relevante voorwaarden te voldoen zodat de beslissing toch nog kon worden ingetrokken.<sup>400</sup> Beslissingen met een geldelijk karakter waar de auteur over een discretionaire bevoegdheid beschikte, creëerden volgens de *CE* dus rechten.<sup>401</sup> In bepaalde gevallen werd zelfs erkend dat zekere geldelijke beslissingen rechten creëren zelfs als zijn auteur niet over een discretionaire bevoegdheid beschikt om die toe te kennen.<sup>402</sup>

Met de zaak *Soulier* is een nieuwe weg ingeslagen.<sup>403</sup> De *CE* beaamde in die zaak dat beslissingen met een geldelijk karakter wel degelijk rechten creëren.<sup>404</sup> Volgens bepaalde rechtsleer zijn het de vereisten van rechtszekerheid en vertrouwen die aan deze rechtspraak ten grondslag liggen.<sup>405</sup>

398 LE MIRE 1980, 203.

399 En dus te onderwerpen aan het beginsel van onintrekbaarheid na het verstrijken van de intrekkingstermijn. Zie concl. LABETOULLE in CE 15 oktober 1976, *Buissière*, *Rec.*, 419.

400 CE 16 maart 1990, *Consorts Machet*, *Rec.*, 69. Zie bv. ook CE 12 januari 1977, nr. 98403, *Dalbos* en CE 8 februari 1985, nr. 42940, *Marana*.

401 Bv. CE 25 september 1987, nr. 48223, *Ministre chargé des Postes et Télécommunications* en CE 18 maart 1994, nr. 129460, *Association Gepod Formation*.

402 Bv. CE 8 maart 1993, nr. 124725 129894, *Morange*: beslissing tot toekennen van een ‘*prime d’encadrement doctoral dans les conditions fixées par la réglementation applicable*.’

403 CE Sect. 6 november 2002, *Mme Soulier*, *rfda* 2003, 225, concl. AUSTRY, 240 en noot DELVOLVE.

404 Aldus ook MELLERAY 2003, 9.

405 Zie noot DELVOLVE onder het arrest *Soulier*, *rfda* 2003, 225: ‘*L’une n’est pas exprimée par l’arrêt, mais elle l’est par M. Austry: la confiance légitime ou, en tout cas, la sécurité juridique. Ni l’une ni l’autre ne sont formulées comme principe de droit interne [...]. Mais il faut bien reconnaître que, de manière générale, elles soutiennent beaucoup de solutions et que, dans le domaine pécuniaire, l’impossibilité désormais, passé un délai de*

De zaak Soulier betrof een extra vergoeding voor bepaalde werken met een zekere verantwoordelijkheid of een bijzondere techniciteit op grond van artikel 2 van de wet van 18 januari 1991. Volgens het decreet van 24 juli 1991 worden die sommen maandelijks gestort aan de betrokken ambtenaren. De burgemeester van Castries had door middel van een besluit van 25 augustus 1992 het voordeel aan Soulier toegekend terwijl zij daar geen recht op had want ze was geplaatst op verlof voor lange duur en oefende dus haar functies niet uit. Om die reden trok de burgemeester zijn oorspronkelijke beslissing in door middel van een nieuw besluit van 7 juni 1993. Soulier vocht dat laatste besluit aan door middel van een *voie de recours pour excès de pouvoir* voor het *TA* van Montpellier en vervolgens voor het *CAA* van Marseille. De jurisprudentie Buisnière toepassend en overwegend dat de toekenning van de extra vergoeding een geldelijk karakter had en geen rechten creëerde, stelden de rechters ten gronde dat de intrekking mogelijk was op elk ogenblik en verwierpen het beroep. In Cassatie stelde de *CE* echter dat – behoudens wettelijke bepaling of een vraag daartoe door de begunstigde – een beslissing die uitdrukkelijk rechten creëert en onwettig is, niet meer kon worden ingetrokken vier maanden nadat ze is genomen (in lijn met de Ternon-uitspraak, zie 7.4.2.3). Een beslissing waarbij een financieel voordeel werd toegekend, creëerde rechten voor de begunstigde zelfs als het bestuur de verplichting had dit voordeel te weigeren.<sup>406</sup> De *CE* annuleerde bijgevolg het aangevochten besluit waarbij de oorspronkelijke beslissing werd ingetrokken. De *CE* stelde echter tegelijkertijd dat het besluit wettig is voor zover het een opheffing vormt. De betrokkene vervulde immers een voorwaarde niet (namelijk effectief uitoefenen van haar functies) zodat het voordeel haar voor de toekomst kon worden ontzegd. In het arrest Mme Soulier werd het onderscheid tussen *actes pécuniaires recognitifs* et deze die *attributifs* zijn, verlaten en dus ook het onderscheid tussen beslissingen die worden beschouwd als *purement pécuniaires* en deze die het niet zijn.<sup>407</sup>

---

*quatre mois, de revenir sur un avantage financier que l'administration avait l'obligation de refuser n'a pas d'autre justification que la sécurité dont doivent bénéficier les administrés, la confiance qu'ils peuvent légitimement mettre dans la décision qu'a prise l'administration à leur profit.*

406 Is bevestigd in CE 28 oktober 2009, nr. 302030, l'Office National Interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture.

407 Die nieuwe oplossing is niet van toepassing op maatregelen tot het ongedaan maken van een schuld (*mesures de liquidation*). De schuld ontstaan uit een beslissing die voorheen is genomen, is niet onderworpen aan de intrekking binnen de vooropgestelde intrekkingstermijn. Dit laat toe interesten te vorderen voor sommen die ten onrechte betaald zijn. Het onderscheid tussen bestuursbeslissingen die een financieel voordeel toekennen en het ongedaan maken van de schuld die resulteert uit die beslissing is niet altijd eenvoudig te maken. CE Sect. 29 november 2002, Assistance publique – Hôpitaux de Marseille, *rfda* 2003, 234, concl. BACHERIER, noot DELVOLVE en CE Sect. 6 november 2002, Mme Soulier, *rfda* 2003, 225, concl. AUSTRY, noot DELVOLVE.

#### 7.4.2.3 Intrekking

Burgers plannen hun leven en doen investeringen op basis van bestuursbeslissingen zodat de intrekking ervan rechtsonzekerheid, teleurstelling van redelijke verwachtingen en financieel verlies kan veroorzaken. Het Franse bestuursrecht stelt beperkingen aan de bevoegdheden van de bestuursorganen om hun eigen beslissingen in te trekken.<sup>408</sup> Het zijn de Franse rechtscolleges die in dit domein beginselen hebben ontwikkeld die de intrekking van bestuursbeslissingen begrenzen. De intrekking is niet geregeld door grondwettelijke of algemene wettelijke bepalingen. Er bestaan wel een aantal specifieke intrekkingsbepalingen; zo bevat ten de meeste vergunningswetten bijzondere voorschriften die de omstandigheden beperken waarin vergunningen ingetrokken of opgeheven kunnen worden.<sup>409</sup>

#### *Beginsel*

Volgende criteria zijn van belang voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van een intrekking van een individuele bestuursbeslissing: (1) creëert de in te trekken handeling rechten en (2) is de in te trekken beslissing wettig dan wel onwettig.<sup>410</sup> Enkele oudere Franse werken<sup>411</sup> voegen daar nog een derde criterium aan toe, namelijk of de bestuurshandeling reglementair dan wel individueel van aard is. Het gemaakte onderscheid zou gesteund zijn op de stelling dat reglementaire handelingen niet van aard zijn rechten te creëren ten voordele van de geadresseerden van die handelingen in tegenstelling tot individuele bestuurshandelingen en dus steeds kunnen worden ingetrokken. Het onderscheid tussen reglementaire en individuele bestuurshandelingen voor het beoordelen van de intrekking vindt echter noch in de rechtspraak noch in de rechtsleer een algemene aanhang. Dit op grond van de overweging dat een rechtsonderhorige wel degelijk rechten kan putten uit een reglement zonder echter een verkregen recht te hebben op behoud van dat reglement voor de toekomst.<sup>412</sup> In die zin zou het onderscheid tussen een reglement

408 SCHONBERG 2000a, 257-298.

409 Bv. Intrekking van een vergunning voor een laboratorium *d'analyses de biologie médicale*: artikel L 757 *Code de la santé publique*, toegepast in CE 25 februari 1994, Laboratoires d'Artois, *AJDA* 1994, 398, concl. LE CHATERLIER. Tevens schorsing of intrekking vergunning tot het openhouden van een apotheek: artikel 598 *Code de la Santé* toegepast in CE 16 december 1994, nr. 131774, SA La Médicale Equipex (opheffing).

410 GAUDEMET 2010, 287 en SCHWARZE 2006, 876.

411 Bv. LETOURNEUR 1955, 46; PUISOYE 1960, 117 en VLACHOS 1970, 412.

412 Voor zover aangenomen wordt dat reglementen retroactief rechten kunnen toekennen, zal de intrekking het voorwerp zijn van de toepassing van de regels met betrekking tot intrekking van bestuursbeslissingen die rechten creëren. Dit is o.m. de mening van LE MIRE 1980, 203-204. Voor de intrekking is dan de vraag of de regel al dan niet rechten creëert en al dan niet wettig is van belang. Hoewel doorgaans de rechtspositie slechts wordt beschermd op grond van een individuele beslissing genomen op grond van dat reglement. SCHWARZE 2006, 882.

en een individuele bestuurshandeling wel van belang zijn bij de opheffing maar niet relevant voor de intrekking (zie 7.4.2.4).<sup>413</sup>

De intrekkingssleer ziet er als volgt uit:

*(a) Geen rechtsscheppende bestuurshandeling*

Bestuursbeslissingen die geen rechten creëren kunnen *ex tunc* en zonder voorwaarden op elk ogenblik worden ingetrokken. Dit geldt zowel voor wettige<sup>414</sup> als voor onwettige<sup>415</sup> beslissingen. Hierboven werden verschillende categorieën van beslissingen opgesomd die geen rechten creëren (zie 7.4.2.2).

*(b) Rechtsscheppende bestuurshandeling*

Bij bestuursbeslissingen die rechten creëren is het onderscheid tussen wettige en onwettige beslissingen wel van belang.

**(B.1) WETTIGE BESLISSING DIE RECHTEN CREËERT**

De intrekking van wettige bestuursbeslissingen die rechten creëren is in beginsel niet mogelijk.<sup>416</sup> Op het verbod tot intrekking van rechtsscheppende wettige beslissingen bestaan een aantal uitzonderingen die hierna aan bod komen (zie 7.4.2.5).

**(B.2) ONWETTIGE BESLISSING DIE RECHTEN CREËERT**

Intrekking van een onwettige beslissing die rechten creëert is wel mogelijk. Het bestuur heeft daartoe een inherente discretionaire bevoegdheid mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. De intrekking van een onwettige beslissing is gerechtvaardigd op grond van het legaliteitsbeginsel maar er moet ook rekening worden gehouden met de rechtszekerheid. Van belang is tevens het moment van de onwettigheid namelijk vanaf de oorsprong dan wel nadien wegens verandering van omstandigheden.<sup>417</sup>

In het verleden moesten op grond van de rechtspraak Dame Cachet van 1922 – een uitspraak die vele jaren de mijlpaal was – twee voorwaarden zijn ver-

---

413 GAUDEMET 2010, 290: deze auteur maakt met betrekking tot de opheffing een uitdrukkelijk onderscheid tussen reglementaire en niet-reglementaire handelingen.

414 CE 27 juni 1947, Société Duchet e.a., *Rec.*, 283 en CE 20 mei 1955, Syndicat national autonome du cadre de l'administration générale des colonies, *Rec.*, 273.

415 CE 10 maart 1943, Thomet, *Rec.*, 9; CE 17 juni 1955, Silberstein, *Rec.*, 334 en CE 15 oktober 1976, Buisnière, *Rec.*, 419. Het bestuur kan weigeren een onwettige handeling toe te passen, zie: CE Sect 14 november 1958, Sieur Ponard, *Rec.*, 554.

416 CE 23 juli 1976, Société Algéco, *AJDA* 1977, 380, noot THEVENIN. Die regel is gebaseerd op het verbod van non-retroactiviteit. CG HENRY stelde in de zaak Quériod: '[L]e principe constamment admis par la jurisprudence est celui de l'intangibilité des effets juridiques des actes individuels qui ont créé des droits.' Zie Concl. CG HENRY in CE 1 april 1960, Sieur Quériod, *Rec.*, 247. YANNAKOPOULOS 1997, 440-445.

417 Vgl. CE 10 januari 1930, Despujol, *Rec.*, 30 (verandering van omstandigheden met betrekking tot een reglement).

vuld om handelingen die rechten creëren te kunnen intrekken: (1) de handeling moest onwettig zijn en (2) de intrekking moest gebeuren binnen de termijn voor het instellen van een annulatieberoep – dus binnen de twee maanden vanaf publicatie of kennisgeving van de beslissing – en zo een beroep was ingesteld, vóór de uitspraak van de rechter.<sup>418</sup>

Dame Cachet verhuurde een woning en aanhorigheden aan een tuinier die met toepassing van de wet van 9 maart 1918 werd vrijgesteld van het betalen van huursommen. Dame Cachet vorderde als eigenares van de directeur van het bestuur der registratie een vergoeding – overeenkomstig de voormelde wet – voor het geleden verlies aan huurgelden. Zij meende een te kleine vergoeding te hebben gekregen en ging in beroep bij de Minister van Financiën die de beslissing van de directeur van het bestuur vervolgens introk op grond van de motivering dat het betrokken goed in landelijk gebied lag en bijgevolg niet onder de toepassing van de wet van 9 maart 1918 viel. De *CE* vernietigde echter de ministeriële beslissing en stelde dat de ministers een beslissing die rechten heeft gecreëerd en behept is met een onwettigheid die tot de vernietiging van de beslissing kan leiden, slechts kunnen intrekken binnen de termijn tot het instellen van een vernietigingsberoep en als een beroep is ingesteld tot aan het ogenblik dat de *CE* een beslissing velt. Slechts dat deel van de beslissing kan worden ingetrokken waarvan de vernietiging is gevraagd en zonder de verkregen rechten aan te tasten ten aanzien van het deel van de beslissing dat niet is aangevochten. *In casu* werd het onrechtmatig karakter gekoppeld aan het rechtsverlenend karakter van de bestuurshandeling als toelaatbaarheidsvoorwaarde voor de intrekking waarbij een afweging werd gemaakt tussen legaliteit en rechtszekerheid. In functie van het al dan niet definitieve karakter van de handeling zal het ene dan wel het andere beginsel primeren. Daarenboven werd de intrekking door het bestuur gekoppeld aan de vernietiging door de rechter; zolang de vernietiging mogelijk was, was ook de intrekking mogelijk. Die uitspraak is herhaaldelijke keren bevestigd.<sup>419</sup>

In daaropvolgende rechtspraak werd gesteld dat de termijn van twee maanden kon worden verlengd als een beroep was ingesteld (termijn tot aan de uitspraak), een klacht was ingediend tegen de overheid (*recours hiérarchique*) of beroep was ingesteld bij een onbevoegde rechter.<sup>420</sup> Na het verstrijken van de betrokken termijn was de intrekking in beginsel niet langer mogelijk ongeacht of de beslissing onwettig was op procedurele of inhoudelijke gronden.<sup>421</sup> In beginsel moeten de beroepsmogelijkheden en de beroepstermijnen in de bestuursbeslissing zelf worden

418 CE 3 november 1922, Dame Cachet, *Rec.*, 790.

419 CE 12 juni 1959, Syndicat chrétien du ministère de l'industrie et du commerce, *Rec.*, 360; CE 1 juni 1973, nr. 85804, Roulin en CE 27 maart 1981, nr. 17922, Dme Renaudin.

420 CE 12 juni 1933, Kremer, *Rec.*, 638 en CE 12 januari 1977, nr. 98403, Dalbos.

421 CE 12 juni 1959, Syndicat Chrétien du Ministère de l'Industrie et du Commerce, *Rec.*, 360.



vermeld opdat de termijn ‘tegenstelbaar’ (bindend ten aanzien van één ieder dus ook derden) zou zijn. Doet het bestuur dit niet dan kan het bestuur zich daar niet zelf op beroepen om een illegale bestuurshandeling in te trekken na een termijn van twee maanden vanaf de bekendmaking (arrest Laubier).<sup>422</sup>

Een goede veertig jaar later is een belangrijke precisering aangebracht op het arrest Dame Cachet in de zaak Ville de Bagneux.

De *CE* volgde in de zaak Ville de Bagneux de redenering dat een onwettige bestuurshandeling die niet definitief is onder bepaalde voorwaarden kan worden ingetrokken. Als de annulatietermijn loopt, is de handeling nog niet definitief. Die termijn begint in beginsel te lopen vanaf de betekening of bekendmaking van de beslissing. Met andere woorden als de handeling noch bekendgemaakt noch betekend is aan de belanghebbende derden (maar wel aan de betrokkene) begint de beroepstermijn pas te lopen vanaf de daadwerkelijke kennisneming ervan door die derden en kan de beslissing nog worden ingetrokken gedurende die termijn.<sup>423</sup> Die rechtspraak heeft tot grote juridische instabiliteit voor de geadresseerden van begunstigende bestuurshandelingen geleid daar die handelingen jaren later nog konden worden ingetrokken.<sup>424</sup>

Het arrest Eve was een tempering van het arrest Dame Chachet en betrof een positieve fictieve beslissing die niet aan (enige vorm van) bekendmaking is onderworpen.

Als het bestuur gedurende een zekere termijn heeft stilgezeten en daaruit mag worden afgeleid dat het bestuur geacht wordt een stilzwijgende positieve beslissing te hebben genomen, heeft het bestuur volgens de *CE* afstand gedaan van de mogelijkheid om alsnog impliciet zijn beslissing in te trekken zelfs als die manifest in strijd is met de wet.<sup>425</sup> Een vernietiging blijft alsnog mogelijk (wegens het niet verstrijken van de beroepstermijn ten aanzien van derden) maar bij het verstrijken van de termijn binnen welke een uitdrukkelijke beslissing kon worden genomen zal het bestuur het fictieve besluit niet langer kunnen intrekken. Zodra een vorm van bekendmaking was voorgeschreven, was die uitspraak niet van toepassing maar wel het arrest Ville de Bagneux.

De Wet van 12 april 2000<sup>426</sup> heeft in artikel 23 een regime met betrekking tot de intrekking van *décisions implicites d’acceptation* (positieve fictieve beslissingen) in afwijking van het arrest Eve vastgelegd. Positieve fictieve beslissingen vormen

---

422 CE Ass. 24 oktober 1997, nr. 123950, Mme de Laubier.

423 CE Ass. 6 mei 1966, Ville de Bagneux, *Rec.*, 203.

424 GUILLON & BRINGUIER 1978, 309 en LE MIRE 1980, 215.

425 CE 14 november 1969, Eve, *Rec.* 498, concl. BERTRAND.

426 Wet nr. 2000-321 van 12 april 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, JO 3 december 1983, 3492.

een afwijking op de regel dat het stilzwijgen van het bestuur na een aanvraag en het verstrijken van twee maanden, wordt gelijkgesteld met een afwijzing (*décisions implicites de rejet*, negatieve fictieve beslissingen, zie art. 21 van de Wet van 12 april 2000). Voorschriften in verband met de positieve fictieve beslissingen zijn bijvoorbeeld terug te vinden in het domein van het ruimtelijk bestuursrecht (*droit de l'urbanisme*) en meer algemeen in het domein van *l'aménagement et l'utilisation des sols* (bijvoorbeeld stilzwijgende bouwvergunningen, afbraakvergunningen, vergunningen tot exploitatie van mijnen, enz.).<sup>427</sup> Met betrekking tot de gevallen die door de *décrets en Conseil d'Etat*<sup>428</sup> zijn bepaald, leidt het stilzwijgen twee maanden na een aanvraag tot het aanvaarden van de aanvraag en de impliciete uitvaardiging van de gevraagde beslissing. Voor bouwvergunningen geldt een bijzonder regime namelijk de bevoegde overheid moet aan de aanvrager laten weten wanneer de beslissing aan hem zal worden betekend. Als er op die datum geen betekening van een beslissing heeft plaatsgevonden, wordt de bouwvergunning geacht stilzwijgend te zijn verkregen.<sup>429</sup>

Intrekking van een positieve fictieve beslissing is mogelijk ofwel wanneer de handeling aan derden is bekendgemaakt binnen de beroepstermijn of wanneer een beroep is ingesteld zolang er geen uitspraak is. In afwijking van het arrest Eve is intrekking van de positieve fictieve beslissing ook mogelijk binnen de twee maanden te rekenen vanaf de datum van de beslissing wanneer geen enkele bekendmaking aan derden is gebeurd.<sup>430</sup>

Negatieve fictieve beslissingen vormen de regel. Wanneer het bestuur een aanvraag tot het nemen van een beslissing krijgt en na twee maanden er nog geen uitdrukkelijke beslissing is, wordt de aanvraag geacht te zijn verworpen (art. 21 Wet 12 april 2001). Voor de negatieve fictieve beslissingen is nog steeds de bovenvermelde rechtspraak van het arrest Cachet toepasselijk.<sup>431</sup>

In 2001 heeft de *CE* in het arrest Ternon uiteindelijk gebroken met de twee maanden-regel voor onwettige rechtencreërende beslissingen die niet onder de Wet van 12 april 2000 vallen.

427 CHAPUS 2001a, 508-509.

428 Herhaald kan worden dat dit decreten zijn die aan een verplicht advies van de *CE* zijn onderworpen. De afwezigheid van het advies maakt het decreet onwettig. CHAPUS 2001a, 457.

429 Zie *C.Urb.* art. R. 421-12. Met betrekking tot de afbraakvergunning geldt hetzelfde; zie art. R. 430-71. CHAPUS 2001a, 510.

430 Artikel 23 bepaalt: '*Une décision implicite d'acceptation peut être retirée, pour illégalité, par l'autorité administrative: 1° Pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures d'information des tiers ont été mises en oeuvre; 2° Pendant le délai de deux mois à compter de la date à laquelle est intervenue la décision, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en oeuvre; 3° Pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé.*' Zie ook DUPUIS e.a. 2009, 501.

431 Bv. CE 26 januari 2007, SAS Kaefer Wanner, *AJDA* 2007, 537, concl. STRUILLLOU.

De zaak Ternon was een complexe zaak. In 1983 gaf de voorzitter van een regionaal bestuursorgaan (*établissement public régional*) de heer Ternon de status van *attaché régional*. Die beslissing tot aanwijzing was gebaseerd op een reglement dat uiteindelijk is geannuleerd door de bestuursrechter omdat het in contradictie was met het statuut van de *fonction publique territoriale*. De individuele aanwijzingsbeslissing was echter definitief geworden want die was niet aangevochten binnen de annulatietermijn (twee maanden). De vernietiging van het reglement bracht de *region* ertoe een nieuw reglement te nemen. Het nieuwe reglement en de daarop gebaseerde individuele beslissingen – zo ook de tweede aanwijzing van de heer Ternon – werden vernietigd wegens onwettigheid. Die vernietiging deed de regio ertoe besluiten dat Ternon geen bevoegdheid tot het uitoefenen van zijn functie had. Ternon vroeg de regio zich te baseren op de eerste aanwijzing die definitief was geworden. De voorzitter van de regionale raad verwierp dit verzoek. De *CE* beschouwde die verwerping als een intrekking van de eerste aanwijzingsbeslissing. De intrekking was gebeurd na meer dan vier maanden. In het licht van de rechtspraak *Ville de Bagneux* kon wegens de afwezigheid van publicatie ten aanzien van derden, de beslissing nog worden aangevochten voor de bestuursrechter en kon dus nog op elk moment worden ingetrokken. De *CE* koppelde echter in zijn uitspraak de termijn tot intrekking los van de termijn tot vernietiging. De *CE* stelde het volgende: ‘*sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire, l’administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant la prise de décision.*’<sup>432</sup>

De Cachet-rechtspraak waarbij de termijn tot intrekking aanving twee maanden vanaf de dag van betekening en de *Ville de Bagneux*-rechtspraak (in geval van afwezigheid van bekendmaking) moesten plaats ruimen voor een nieuwe intrekkingregel: na maximum vier maanden (in plaats van twee maanden) vanaf het nemen van de beslissing (en niet vanaf de dag van bekendmaking)<sup>433</sup> is geen intrekking meer mogelijk.<sup>434</sup>

Door een termijn van vier maanden te fixeren maakt de *CE* een duidelijk onderscheid tussen de termijn voor vernietiging en die van intrekking.<sup>435</sup> De op-trekking van de termijn beoogt rechtszekerheid en stabiliteit van rechtssituaties en was te verwachten in het licht van het voormelde arrest *Laubier*.

Herhaald kan worden dat in het arrest *Laubier* de *CE* oordeelde dat als een overheid een individuele beslissing heeft betekend zonder de beroepstermijn te vermelden

---

432 CE Ass. 26 oktober 2001, Ternon, *Rec.* 497, concl. SENERS.

433 Aldus ook CE 21 december 2007, Société Bretim, *Rec.*, 519, concl. STRUILLLOU.

434 Dit is o.m. bevestigd in CE 26 januari 2007, SAS Kaefer Wanner, *AJDA* 2007, 537; CE 20 februari 2008, nr. 289850, Gener en CE 28 oktober 2009, nr. 302030, l’Office National Interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l’horticulture.

435 Zie concl. SENERS en noot DELVOLLE, *rfda* 2002, 77 en 88.

de betrokken overheid zich niet kan beroepen op die lacune om de betrokken beslissing te allen tijde in te trekken omdat de termijn voor het instellen van een vernietigingsberoep niet loopt. Voortaan loopt de termijn van vier maanden vanaf het nemen van de beslissing (dat wil zeggen de ondertekening ervan) zodat de problematiek betreffende de afwezigheid van betekening is opgelost.

De intrekkingbeslissing moet zijn genomen vóór het verstrijken van vier maanden maar de kennisgeving ervan kan nadien gebeuren.<sup>436</sup> Het betreft een termijn van vier maanden behoudens wanneer een wettelijke of reglementaire bepaling een andere termijn zou aanduiden. Zo wil de rechter aldus de rol van de wetgever behouden. De *CE* respecteert de wetgever in de zaak Ternon door uitdrukkelijk te verwijzen naar de Wet van 12 april 2000 waarin zoals gesteld de intrekking van positieve fictieve beslissingen is gecodificeerd. Een *décision implicite d'acceptation* kan nog steeds niet meer worden ingetrokken na twee maanden vanaf die beslissing.

De *CE* heeft in het *avis contentieux* van 12 oktober 2006, Mme Cavallo, de draagwijdte van artikel 23 van de Wet van 12 april 2000 verduidelijkt.<sup>437</sup> Positieve fictieve beslissingen die het voorwerp zijn van een vernietigingsberoep kunnen tot aan de uitspraak van de *CE* worden ingetrokken ongeacht of ze het voorwerp hebben uitgemaakt van een publicatie. Is de positieve fictieve beslissing gepubliceerd dan kan die niet meer worden ingetrokken als geen beroep bij de *CE* is ingesteld en de annulatietermijn is verstreken. Is er geen publicatie en geen annulatieberoep ingesteld, dan is de intrekking mogelijk gedurende twee maanden vanaf het nemen van die beslissing. Wat de negatieve fictieve beslissingen betreft, is noch de wetgever noch de rechter teruggekomen op wat is geponeerd in de zaak Cachet zodat de twee maandentermijn vanaf publicatie in dat geval nog steeds geldt.<sup>438</sup>

Andere voorbeelden van wettelijke voorschriften waarin de intrekking is geregeld in afwijking van de Ternon-rechtspraak, zijn artikel L 424-5 *Code de l'urbanisme* met betrekking tot de intrekking van bouwvergunningen en artikel R.436-6 *Code du travail* inzake de intrekking van een *autorisation de licenciement sur recours hiérarchique*.<sup>439</sup> De Ternon-rechtspraak geldt ook niet voor de intrekking van steun verleend in strijd met de Europese staatssteunbepalingen. Bijgevolg kan de verplichting onwettige staatssteun terug te vorderen door de intrekking ervan ook worden opgelegd na het verstrijken van vier maanden (zie 7.5.3.2).<sup>440</sup>

436 CE Sect. 21 december 2007, Société Bretim, *Rec.*, 519, concl. STRUILLON.

437 Avis contentieux van 12 oktober 2006, Mme Cavallo épouse Cronier, *Rec.*, 426.

438 CE 26 januari 2007, SAS Kaefer Wanner, *AJDA* 2007, 537.

439 CE 28 september 2005, nr. 266023, Société Soinne et associés (art. R. 436-6 *Code du travail*).

440 CE 29 maart 2006, nr. 274923, Centre d'exportation du livre français (CELF).

Beslissingen die rechten creëren, worden in beginsel voor wettig gehouden na het verstrijken van de intrekkingstermijn. Als een bestuursbeslissing onwettig is, kan het bestuur die intrekken binnen de vooropgestelde termijn maar het is daartoe niet verplicht; het heeft de beoordelingsvrijheid te beslissen over een intrekking. Het bestuur zal daarbij de belangen afwegen namelijk legaliteit versus individueel belang. De mogelijkheid tot intrekking van een onwettige beschikking wordt echter een verplichting als daartoe door de geadresseerde of een belanghebbende derde (binnen de termijn) wordt verzocht. De weigering tot intrekking kan worden gesanctioneerd op grond van *excès de pouvoir*.<sup>441</sup> Tot zolang de beslissing echter niet is ingetrokken of geannuleerd door de bestuursrechter, moet het bestuur de beslissing die rechten creëert, respecteren en toepassen.<sup>442</sup>

In beginsel moet de intrekking door het bevoegde orgaan gebeuren in dezelfde rechtsvorm als die waarin de in te trekken handeling tot stand werd gebracht. Alleszins moet de overheid die tot intrekking wenst over te gaan, zo weinig mogelijk onduidelijkheid laten bestaan over de intentie tot intrekking. Een ‘impliciete’ intrekking – bijvoorbeeld door het stellen van bepaalde materiële handelingen die in strijd zijn met de oorspronkelijke handeling waardoor die laatste wordt geacht stilzwijgend te zijn ingetrokken – wordt niettegenstaande dit nadelig is voor de rechtszekerheid toch erkend in de Franse rechtsleer en rechtspraak. Zo stelt VLACHOS dat de CE heeft erkend dat een handeling die niet wordt uitgevoerd en niet wordt verlengd, in zekere gevallen moet worden beschouwd als ingetrokken. De weigering van het bestuur staat in bepaalde gevallen gelijk met een intrekking zoals de weigering door de toezichthoudende overheid een beslissing van de decentrale overheid goed te keuren (staat gelijk met intrekking beslissing decentrale overheid).<sup>443</sup>

In beginsel kan een beslissing genomen door een onbevoegd orgaan – en dus onwettig – ingetrokken worden binnen de intrekkingstermijn. Te vermelden waard is de in de rechtsleer ontwikkelde leer van de *fonctionnaires de fait*. Die leer vertrekt van de persoon die de beslissing heeft genomen en vraagt of hij in de gegeven omstandigheden moet worden beschouwd als *de facto* beslissingsnemer wiens beslissingen wettig zijn en daarom bindend en onintrekbaar.

Die leer kan in twee soorten situaties toegepast worden. Ten eerste als een beslissing is genomen door een persoon die onwettig was aangewezen of verkozen. In beginsel zijn dergelijke beschikkingen onwettig maar een aantal rechters hebben aanvaard dat dit soort onwettigheid zonder invloed is en de beslissing op grond daarvan niet kan worden ingetrokken.<sup>444</sup>

---

441 Bv. CE 13 februari 1948, Syndicat national des statistiques, *Rec.*, 74.

442 Bv. CE 18 mei 1973, Ville de Cayenne, *AJDA* 1973, 538, noot FERRARI. Zie ook GAUDEMET 2001, 661.

443 VLACHOS 1970, 420.

444 Bv. CE 2 november 1923, Association de l’administration centrale des postes et télégraphes, *Rec.*, 699 en CE 2 december 1983, nr. 43541, Charbonnel.

In de zaak *Commune de Moules* bijvoorbeeld kon de gemeente geen beslissing intrekken tot tewerkstelling van een ambtenaar hoewel de beslissing was genomen door een onwettig verkozen burgemeester.<sup>445</sup>

Ten tweede kan die theorie worden gebruikt in de omstandigheid dat een ambtenaar handelt binnen de bevoegdheden die hem onwettig zijn gedelegeerd en een redelijk voorzichtig individu kon veronderstellen dat de ambtenaar wel degelijk rechtmatig bevoegd was om op te treden. In dat geval moet de ambtenaar de overheid kunnen binden (link met de theorie van de schijn van bevoegdheid, *théorie de l'apparence*).<sup>446</sup>

Er valt nog op te merken dat de intrekingsleer geldt ongeacht of op basis van de in te trekken beslissing is gedisponeerd. Te herhalen valt dat dit begrip impliceert dat de begunstigde financiële investeringen heeft gedaan op basis van die beslissing op zulke wijze dat als die beslissing wordt ingetrokken hij schade lijdt. De achterliggende reden is dat het dispositievereiste individuen ertoe zou aanzetten uitgaven te doen wat het op zijn beurt moeilijker maakt om tot een oplossing te komen als de overheid een ongepaste beslissing wil intrekken of aanpassen met toestemming van de geraakte personen. Dispositie is echter niet irrelevant; het is een belangrijke factor die in overweging moet worden genomen als de bestuurs-overheden erover nadenken de wettelijke intrekingsbevoegdheden te gebruiken waarbij bepaalde rechtsonderhorigen schade wordt toegebracht.<sup>447</sup>

Verschillende rechtsgeleerden hebben ten aanzien van de intrekingsleer kritiek geuit. In het bijzonder hebben ze problemen met de determinerende betekenis die wordt gehecht aan het al dan niet rechtsverlenend karakter van de in te trekken bestuurshandeling.<sup>448</sup>

445 CE 27 oktober 1961, *Commune de Moules*, *Rec.*, 920.

446 CHAPUS 2001a, 1029; GAUDEMET 2001, 640 en SCHONBERG 2000a, 287.

447 SCHONBERG 2000b, 78.

448 Bv. ISAAC 1968, 600 en JEANNEAU 1954, 96. In het hoofdstuk over het Belgische vertrouwensbeginsel wordt op deze gemeenschappelijke problematiek dieper ingegaan.

Ter verduidelijking van de complexe problematiek volgend schema:

Intrekking van een:

- a) *'normale' onwettige beslissing*:
  - binnen vier maanden vanaf nemen beslissing (Ternon)
- b) *'positieve fictieve beslissing'* (art. 23 Wet 12 april 2000, na twee maanden stilzwijgen in bij wet bepaalde gevallen):
  - als annulatieberoep is ingesteld, tot aan uitspraak rechter ongeacht voorwerp van publicatie
  - als geen annulatieberoep en beslissing is bekendgemaakt en betekend: binnen twee maanden vanaf bekendmaking en betekening
  - als geen bekendmaking of betekening: binnen twee maanden vanaf nemen beslissing
- c) *'negative fictieve beslissing'* (art. 21 Wet 12 april 2000, is de regel na twee maanden stilzwijgen):
  - als bekendmaking en betekening: twee maanden vanaf bekendmaking en betekening en als annulatieberoep is ingesteld tot aan uitspraak rechter (Cachet)
  - als geen bekendmaking maar wel betekening: twee maanden vanaf daadwerkelijke kennisneming voor derden, twee maanden vanaf betekening voor betrokkene (Ville de Bagneux)

#### 7.4.2.4 Opheffing

Lange tijd was het regime van de opheffing onduidelijk onder meer omdat een variatie aan situaties de opheffing kunnen vergen en omwille van het delicate evenwicht tussen legaliteit en rechtszekerheid.<sup>449</sup> Een aantal recente arresten – zoals Coulibaly en Société Neuf Télécom – creëren duidelijkheid.<sup>450</sup>

De criteria van belang voor de opheffing (*abrogation*) zijn: (1) creëert de beslissing rechten of niet en (2) betreft het een individuele beslissing dan wel een reglement. In tegenstelling tot de intrekking speelt het al dan niet wettig karakter van de beslissing geen doorslaggevende rol voor de opheffing. De opheffing is een minder drastische maatregel dan de intrekking<sup>451</sup> want zoals reeds opgemerkt herroept de opheffing de beslissing enkel *ex nunc*. Er wordt een einde gesteld aan het bestaan van de beslissing voor de toekomst maar de rechtsgevolgen voor het verleden blijven bestaan. De opheffing moet gebeuren door de overheid die de

---

449 Zie concl. DE SALINS in CE 6 maart 2009, Coulibaly, *rfda* 2009, 215.

450 CE 30 juni 2006, nr. 289564, Société Neuf Télécom en CE 6 maart 2009, Coulibaly, *rfda* 2009, 215, concl. DE SALINS.

451 CE Sect. 29 december 1997, Commune d'Arcueil, *Rec.*, 512.



oorspronkelijke beslissing heeft genomen (of zijn hiërarchische overste) in dezelfde vorm en met toevoeging van de nodige motivering.<sup>452</sup>

Beslissingen die geen rechten creëren kunnen steeds worden opgeheven.<sup>453</sup> Er geldt geen verplichting tot opheffing<sup>454</sup> behoudens wanneer de beslissing die geen rechten creëert onwettig is geworden ten gevolge van verandering van de omstandigheden en de opheffing door de belanghebbende wordt gevraagd (ongeacht een termijn).<sup>455</sup>

Wettige beslissingen die rechten creëren kunnen in beginsel niet worden opgeheven. Onwettige handelingen die rechten creëren kunnen in beginsel worden opgeheven zolang ze niet definitief zijn geworden<sup>456</sup> – dus binnen vier maanden – door de auteur van de handeling.<sup>457</sup> Het bestuur moet (initiële) onwettige handelingen die rechten creëren, opheffen als dit wordt gevraagd binnen de termijn.<sup>458</sup> Na het verstrijken van de vier maanden kunnen de verkregen rechten niet terug in vraag worden gesteld, in principe ook niet in geval van verandering in de feiten of het recht.<sup>459</sup> Het uitgangspunt is dat een beslissing die begunstigend en onvoorwaardelijk is op het moment dat ze wordt gemaakt in beginsel niet kan worden opgeheven na het verstrijken van vier maanden op grond van nieuwe feiten of een nieuw beleid.<sup>460</sup>

In de zaak *Kässbohrer* werd een door de onderneming aan de arbeidsinspecteur gevraagde toestemming om een werknemer te ontslaan, geweigerd. De zaak werd voorgelegd aan de minister als toezichthoudende overheid. De minister stemde in met het ontslag van de betrokkene op grond van een deelname aan illegale vakbondsactiviteiten (na de eerste beslissing). De *CE* annuleerde die beslissing van de minister op grond van het feit dat een wettige beslissing die rechten heeft gecreëerd niet kan worden opgeheven op grond van daaropvolgende veranderingen in de feiten.<sup>461</sup>

452 SCHWARZE 2006, 882.

453 CE Ass. 22 december 1989, *Morin*, *Rec.* 279 en CE 26 maart 2001, nr. 202209, *Association pour la gratuité de l'autoroute A8*.

454 CE 2 november 2005, nr. 269007, *Association Coordination syndicale de marais de la baie de l'Aguillon e.a.*: geen verplichting tot opheffing van een beslissing die onwettig is vanaf haar oorsprong.

455 CE Sect. 30 november 1990, *Association « Les Verts »*, *Rec.*, 339. Zie ook CE 30 juni 2006, nr. 289564, *Société Neuf Télécom*: enkel van toepassing op een beslissing die geen rechten creëert, verkregen rechten kunnen niet opnieuw in vraag worden gesteld.

456 CE 28 september 2001, nr. 224028, *SCP Lassalle-Lavaud*.

457 CE 27 juli 2005, nr. 261949, *Société PLM Affichage* en CE 6 maart 2009, *Coulibaly*, *rfd* 2009, 215, concl. DE SALINS.

458 CE 21 januari 1991, *Pain*, *Rec.*, 692.

459 CE 30 juni 2006, nr. 289564, *Société Neuf Télécom*.

460 Bv. CE 12 oktober 1994, nr. 123672, *Visconti* en CE 10 mei 1995, nr. 104378, *Front Calédonin*.

461 CE 29 april 1987, nr. 64399, *Société Kässbohrer-France*.

De opheffing van een initieel onwettige beslissing kwam aan bod in het mijlpaal-arrest Coulibaly.

Het arrest Coulibaly van 6 maart 2009<sup>462</sup> betrof een opheffing van een bestuurshandeling die rechten creëerde. Een Ivoriaanse chirurg-tandarts die zijn diploma had behaald aan de Universiteit van Abidjan (Ivoorkust), was ingeschreven op het *tableau* van de orde van chirurgen-tandartsen van Isère in 2004 (Frankrijk). In 2006 vroeg hij zijn overplaatsing naar Hérault. De orde stelde echter vast (na meer dan twee jaar) dat zijn diploma niet op de lijst stond van diploma's die evenwaardig met het Franse diploma werden geacht met het oog op het uitoefenen van het beroep van chirurg-tandarts in Frankrijk. Hij werd van het *tableau* geschrapt en die beslissing werd door de nationale orde bevestigd. De betrokkene vocht de beslissing aan bij de *CE*. De *CE* stelde vast dat de betrokkene geen valse stukken aan de overheid had voorgelegd en het bestuur wel degelijk op de hoogte was van het feit dat de betrokkene – die weliswaar twee jaar in Montpellier had gestudeerd en daar zijn thesis had verdedigd – in het bezit was van een Ivoriaans en geen Frans diploma. De inschrijving op het *tableau* was bijgevolg gebeurd als gevolg van een beoordelingsfout door het bestuur zonder dat de betrokkene frauduleus had gehandeld. De *CE* liet zich inspireren door het voormelde arrest Ternon (zie 7.4.2.3) en stelde dat onder voorbehoud van een andersluidende wettelijke of reglementaire bepaling en buiten de vraag van de begunstigde zelf, het bestuur een onwettige uitdrukkelijke individuele beslissing die rechten creëerde niet kon opheffen na het verstrijken van vier maanden. De beslissing tot inschrijving op het *tableau* creëerde rechten. In de wetteksten is voorzien dat de orde een tandarts kan schrappen als wegens omstandigheden na de inschrijving de betrokkene niet meer voldeed aan de vereiste voorwaarden tot uitoefening van het beroep (bijvoorbeeld voorwaarden betreffende moraliteit en onafhankelijkheid). De *CE* vervolgde echter dat de beslissing tot inschrijving van de betrokkene op het *tableau* niet na meer dan vier maanden kon worden opgeheven – behoudens fraude – op grond van het motief dat met zijn diploma geen wettige inschrijving kon worden verkregen. De opheffing na meer dan twee jaar tastte de verkregen rechten van de heer Coulibaly aan.

Handelingen die rechten creëren kunnen steeds worden opgeheven wanneer ze onwettig worden door veranderingen in de feiten of het recht door een *acte contraire* als dit uitdrukkelijk bepaald is in de wet. Een *acte contraire* is een handeling die het tegendeel stelt van de op te heffen handeling in de vormen en procedures voorzien door de wet<sup>463</sup> (bijvoorbeeld ontslag na benoeming).<sup>464</sup> Het betreft een '*compétence distincte, légale et contrôlée par le juge*' en dus niet een willekeurige

---

462 CE 6 maart 2009, Coulibaly, *rfda* 2009, 215, concl. DE SALINS.

463 AUVRET 1985, 91 en YANNAKOPOULOS 1997, 90.

464 CE 8 juli 1971, URSSAF des Alpes-Maritimes, *AJDA* 1971, 164. Zie ook THERON 2003, 315-316.

opheffing door diegene die op zijn beslissing wenst terug te komen en daardoor verkregen rechten aantast.<sup>465</sup>

#### 7.4.2.5 Uitzonderingen

De uitzonderingen op het verbod van intrekking van wettige beschikkingen komen hierna achtereenvolgens aan bod: uitdrukkelijke instemming van alle partijen, een wettelijke bepaling die de intrekking voorschrijft en de tegemoetkoming aan een rechterlijke beslissing.

##### *(a) Instemming van de partijen*

Een intrekking kan plaatsvinden met expliciete toestemming van alle geraakte partijen.<sup>466</sup> Het beginsel van onintrekbaarheid vereist niet dat de beslissingen worden opgehouden tegen de wil van de geraakte personen. De intrekking kan gebeuren op vraag van de betrokkene,<sup>467</sup> voor zover daardoor geen rechten van derden worden aangetast.<sup>468</sup> De *CE* heeft in een advies van 1976 gesteld dat een beslissing die rechten creëert in hoofde van de geadresseerde maar geen rechten creëert voor derden, mag worden ingetrokken door de bestuursoverheid op expliciete vraag van de betrokkene.<sup>469</sup>

##### *(b) Wettelijke bepaling*

Het bestuur heeft geen inherente bevoegdheid tot het intrekken van een beslissing die rechten creëert (*droit acquis*). Dergelijke beslissing is onintrekbaar (*intangibile*) na het verstrijken van de intrekkingstermijn behalve wanneer wettelijke of reglementaire bepalingen het bestuur expliciet de bevoegdheid geven tot intrekking die moet voldoen aan de procedurele en inhoudelijke voorwaarden uiteengezet in de relevante tekst.<sup>470</sup> Een intrekking van een begunstigende beslissing is bijgevolg mogelijk als dit specifiek in een wet of een reglement is gedicteerd.<sup>471</sup> Zo kan een wet voorschrijven dat de intrekking mogelijk is zolang er geen uitspraak is over het ingestelde hiërarchisch beroep.<sup>472</sup> Tevens bestaat ook op bovenvermeld beginsel van onophefbaarheid na vier maanden de uitzondering dat wettelijke of

465 CE 5 december 1947, Rivers, *Rec.*, 467. Zie ook GAUDEMET 2001, 658.

466 Bv. CE 23 juli 1974, Gay, *Rec.*, 441.

467 Vraag intrekking wettige beslissing zie CE 26 mei 1950, Carsel, *Rec.*, 321. Vraag tot intrekking onwettige beslissing zie CE 5 april 2006, nr. 276156, Société Laboratoire Renaudin en *Avis contentieux* 6 juli 2005, Mme Corcia.

468 Bv. CE 29 november 1974, Barras, *RDP* 1975, 1121, noot WALINE.

469 Zie *Avis* 9 december 1976, *Grands avis du conseil d'Etat*, 458. GAUDEMET 2001, 656.

470 Zie CE 3 november 1922, Dame Cachet, *Rec.*, 790.

471 CE 21 maart 1947, Dame Legrand, *Rec.*, 430; CE 29 maart 1968, Manufacture française des Pneumatiques Michelin, *AJDA* 1968, 335 en CE 5 april 2006, nr. 276156, Société Laboratoire Renaudin.

472 Bv. artikel R. 436-1 van de *Code du travail*. Zie bv. CE 28 september 2005, nr. 266023, Société Soinne et associés.

reglementaire bepalingen een andere regeling voorzien.<sup>473</sup> Een motief van algemeen belang – zoals de bescherming van de publieke gezondheid – volstaat op zich niet om een beslissing in te trekken of op te heffen, er moet een wettelijke of reglementaire bepaling kunnen worden aangewezen die de intrekking of opheffing toelaat na het verstrijken van de geldende termijn.<sup>474</sup>

*(c) Rechterlijke beslissing*

Een beslissing kan worden ingetrokken als dit noodzakelijk is ter uitvoering van een bevel van de rechter.<sup>475</sup> De onwettigheid van een bestuursbeslissing kan voortvloeien uit de vernietiging door de rechter van een andere beslissing waarop de betrokken bestuursbeslissing is gevolgd. (*acte conséquence*).<sup>476</sup>

*7.4.3 Afwijking van toezeggingen en inlichtingen*

*7.4.3.1 Toezeggingen*

In het Franse bestuursrecht wordt een rigide onderscheid gemaakt tussen formele beslissingen en informele toezeggingen. Zoals gezien voorziet het Franse bestuursrecht een bescherming voor verwachtingen gecreëerd door formele beschikkingen (*actes administratifs*) via de beginselen van verkregen rechten, *intangibilité des actes administratifs* en non-retroactiviteit (zie 7.4.2.1 en 7.4.1.2). Bestuursoverheden zijn echter nooit gebonden aan informele toezeggingen die *faits juridiques* (i.e. juridisch relevante feiten) zijn.<sup>477</sup> Hierboven werd aangetoond dat het schadevergoedingssysteem desgevallend verzachting kan bieden voor het niet inhoudelijk beschermen van informele toezeggingen.<sup>478</sup> Het bestuur kan dus verplicht zijn het verlies te compenseren wanneer is vertrouwd op informele toezeggingen terwijl het echter niet verplicht kan worden te handelen in overeenstemming met wat voorgesteld is.<sup>479</sup> Onwettige toezeggingen zijn niet bindend zelfs al betreft het een zeer preciese en duidelijke toezegging.<sup>480</sup>

Een conflict tussen legaliteit en rechtszekerheid is aan de orde als een overheid een onwettige informele toezegging doet waar ze dan vervolgens wil van afwijken.

---

473 GAUDEMET 2010, 291.

474 Concl. DE SALINS in CE 6 maart 2009, Coulibaly, *rfd* 2009, 223. CG DE SALINS stelt dat bepaalde auteurs verkeerdelijk beweren dat dit wel kan (met uitzondering van de *autorisations de police*).

475 CE 23 juli 1974, Gay, *Rec.*, 441. SCHWARZE 2006, 878.

476 Bv. ontslag van een ambtenaar rechtvaardigt intrekking aanwijzing van zijn opvolger. SCHWARZE 2006, 880.

477 SCHONBERG 2000b, 115-117.

478 Bv. CE 24 april 1964, Société des huileries de Chauny, *Rec.*, 249; CE 26 oktober 1973, SCI Résidence Arcole, *Rec.*, 601 en CE 20 januari 1988, nr. 61136, Aubin: foutieve informatie verschaft door het bestuur.

479 TALLINEAU 1978, 3.

480 CE 24 april 1964, Société des huileries de Chauny, *Rec.*, 249.

In de mijlpaalzaak *Compagnie franco-algérienne* stelde de *CG ROMIEU* dat het bestuur nooit gebonden zou mogen zijn door gedane informele toezeggingen wanneer dit de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheden zou beperken en het legaliteitsbeginsel zou ondermijnen. De publieke overheden zouden door dergelijke toezeggingen te doen, kunnen verwezenlijken wat zij niet wettig zouden kunnen hebben gedaan door middel van een formele beslissing.<sup>481</sup> De Franse rechtscolleges hebben deze redenering toegepast in verschillende contexten zoals ruimtelijke ordening,<sup>482</sup> vergunningen<sup>483</sup> en sociale zekerheid.<sup>484</sup>

In de zaak *Bouveret* kreeg de verzoeker die aan een *concours* deelnam om een job te krijgen een tewerkstellingsplaats aangeboden door middel van een brief ondertekend door de burgemeester van een Franse stad. Hieropvolgend besloot hij elders ontslag te nemen. Toen de burgemeester vervolgens weigerde de gemaakte afspraak te bevestigen, stelde de *CE* de lokale overheid aansprakelijk voor schade maar de verzoeker kon niet vragen alsnog tewerk gesteld te worden. Daarenboven kon hij de tewerkstelling van de in zijn plaats aangewezen persoon niet aanvechten.<sup>485</sup>

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat een overheid duidelijke en ogenscheinlijk rechtmatige toezeggingen niet zal hoeven na te komen. Zij kan wel gehouden zijn de geleden schade te vergoeden die is ontstaan door van die toezeggingen af te wijken (zie 7.3.4.1). Herhaald kan worden dat de schadevergoeding zal worden verminderd als de betrokkene zelf onvoorzichtig is geweest door te vertrouwen op onduidelijke of onrechtmatige toezeggingen.

#### 7.4.3.2 Inlichtingen

Het bestuur is niet gehouden te handelen overeenkomstig de verschaft informatie, zelfs al betreft het gerichte en specifieke informatie. De problematiek van het verschaffen van onjuiste inlichtingen door het bestuur wordt opnieuw opgelost aan de hand van de theorie van de *responsabilité de la puissance publique* (de aansprakelijkheidsleer). De aansprakelijkheid van het bestuur voor individuele informatie wordt sneller aanvaard dan voor algemene informatie. Occasioneel is het bestuur al eens aansprakelijk gesteld voor het verzenden van algemene informatie in kopij naar een individu of gepubliceerd in een *Journal Officiel*.<sup>486</sup>

481 Concl. ROMIEU in CE 20 januari 1899, *Compagnie franco-algérienne*, D. 1899, III 41. Dit is bevestigd in de concl. Van TEISSIER in CE 15 mei 2007, *Le Bigot*, Rec., 460.

482 Bv. CE 26 oktober 1973, *SCI Résidence Arcole*, Rec., 601 en CE 16 maart 1977, nr. 97644, *SA de construction Beausite*.

483 Bv. CE 11 mei 1956, *Société Lesieur-Afrique*, Rec., 184.

484 Bv. CE 27 mei 1988, nr. 90896, *Brenac*.

485 CE 18 oktober 1957, *Bouveret*, Rec., 542. Zie bv. ook CE 29 december 1995, nr. 122188, *Hurey*.

486 Bv. CAA Lyon 9 juli 1990, nr. 89LY01023, X en CAA Bordeaux, 25 juli 1994, nr. 93BX00676, *Société Arboricole Fruitière de l'Agenais*.

Het bevoegde bestuursorgaan dat onjuiste inlichtingen (*renseignements*) heeft verstrekt, begaat een fout en is aansprakelijk voor de schade die de burger als gevolg daarvan heeft geleden.<sup>487</sup>

Het kadaster van een gemeente dat meedeelde dat er op een bepaald stuk grond geen hypotheek rustte, terwijl er in werkelijkheid drie hypotheeken waren, heeft een '*faute de nature à engager la responsabilité de l'Etat*' begaan op grond waarvan de geleden schade aan de schuldeiser van de eigenaar van de grond vergoed moest worden.<sup>488</sup> Het bestuur moet de juistheid van de informatie die ze geeft zelf nagaan.<sup>489</sup> Heeft de betrokkene echter zelf ook geen onderzoek gedaan naar de juistheid van de verschaft inlichtingen dan kan de aansprakelijkheid gedeeld zijn.<sup>490</sup> De overheid is aansprakelijk voor de geleden schade ten gevolge van een brochure die verkeerde of onvolledige gegevens bevatte. Diegene die zich echter op die inlichtingen baseerde en langdurig contacten met de overheid onderhield, moest de juistheid van de informatie hebben onderzocht. De onvoorzichtigheid van de betrokkene leidde dan ook tot een gedeelde aansprakelijkheid.<sup>491</sup>

#### 7.4.4 Afwijking van beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid

##### 7.4.4.1 Beleidsregels

###### *Beginsel*

Het uitgangspunt is dat de bestuursoverheid haar vooropgesteld beleid moet toepassen. Dit is voor het eerst geponeerd in de mijlpaalzaak *Crédit foncier de France* van de *CE* in 1970.

De *CE* stelde in het bijzonder in die zaak dat het bestuur een discretionaire bevoegdheid kan uitoefenen tot het toekennen van gelden uit een nationaal fonds met betrekking tot woonverbeteringen, in overeenstemming met algemene geschreven beleids(richt)lijnen (*directives*).<sup>492</sup> De *CG BERTRAND* verduidelijkte dat zodra een beleid neergelegd was, het algemene beginsel van gelijke behandeling vereist dat het bestuur dat beleid toepast op alle aanvragen behalve wanneer

---

487 Zie bv. ook *CE* 23 februari 1977, nr. 03495, *Ministre de l'Economie et des Finances v. Société Timber et Chartering* en *CE* 20 januari 1988, nr. 61136, *Aubin*.

488 *CE* 23 februari 1977, nr. 03495, *Ministre de l'Economie et des Finances v. Société Timber et Chartering*.

489 *CE* 28 april 1977, *Ministre de l'Education nationale v. Montaud*, *AJDA* 1971, 683.

490 *CE* 30 oktober 1981, nr. 19409, *Bonhoure*.

491 *Idem*.

492 *CE* 11 december 1970, *Crédit foncier de France*, *Rec.*, 750, concl. *BERTRAND*. Dat het bestuur beleidslijnen kan uitvaardigen is bv. bevestigd in *CE* 29 juni 1973, *Société Gea*, *Rec.*, 453 *CE* 28 juli 1995, *Haguet*, *DA* 1995, 556. Zie ook *CHAPUS* 2001a, 519-524; *CLIQUEENNOIS* 1992, 3 en *DEBBASCH & COLIN* 2007, 403-404.

speciale omstandigheden van de zaak of een doorslaggevend algemeen belang een verschillend resultaat rechtvaardigen.<sup>493</sup>

Een bestaand beleid moet dus in acht worden genomen ten aanzien van die groep van personen die binnen zijn toepassingsgebied vallen.<sup>494</sup> De plicht tot het overwegen van een beleid, het correct toepassen ervan en het rechtvaardigen van een afwijking is het voorwerp van rechterlijke controle. Soms zijn de rechtscollages terughoudend ten aanzien van de interpretatie van de beslissingsnemer als het beleidsdocument vage en open termen bevat. De rechters zijn ook terughoudend ten aanzien van de door het bestuur gemaakte afweging tussen privé-belangen en algemene belangen. De Franse bestuursrechter zal enkel tussenkomen wanneer het bestuur een ernstige fout heeft gemaakt namelijk wanneer er geen evenwicht is tussen het betrokken individuele belang en het algemene belang.<sup>495</sup>

In het huidige Franse bestuursrecht wordt de uitoefening van discretionaire bevoegdheden aan de hand van beleidslijnen dus toegestaan.<sup>496</sup> De *CE* laat het bestuur de mogelijkheid om in interne richtlijnen algemene beleidslijnen (*directives*) op te nemen om de eigen bevoegdheidsuitoefening te stroomlijnen. Tot 1970 stond de *CE* het bestuur niet toe uit te gaan van algemene beleidslijnen en moest er steeds worden overgegaan tot een individuele beoordeling van het geval. Een kentering kwam er – zoals vermeld – met het arrest *Crédit Foncier de France*<sup>497</sup> dat de bevoegdheid erkende om beleidsregels vast te stellen (*directives*) en deze vervolgens toe te passen onder de voorwaarde dat het bestuur oog zou blijven houden voor de bijzondere omstandigheden in het individuele geval.

#### *Soorten beleidsregels*

Er bestaan twee types van beleidsdocumenten in de Franse rechtsorde; enerzijds zijn er de *directives* en anderzijds de *circulaires*.<sup>498</sup> Het zijn *mesures d'ordre intérieur* die intern door het bestuursorgaan worden uitgevaardigd en in beginsel de

493 Zie concl. CG BERTRAND in *Crédit foncier de France*. Dit is bevestigd geworden in bv. concl. CG BRAIBANT in *CE* 12 december 1972, *Dame Robinet et Flandre*, *D.* 1975, 216-217 en concl. STAHL in *CE* 12 december 1997, *Oniflor*, *DA* 1998 chroniques nr. 4, 8 en *TA Besançon* 7 februari 1973, *Ballaud*, *AJDA* 1973, 590. Zie ook FROMONT 1979, 3-13.

494 Bv. *CE* 23 mei 1980, nr. 13433, *Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat* en *TA Nice* 26 oktober 1989, *Maastricht*, *Rec.*, 434.

495 Bv. *CE* 5 december 1980, nr. 13659, *Syndicat des Importateurs de Chariots de Manutention*. CLIQUENNOIS 1992, 7.

496 CHAPUS 2001a, 519.

497 Zie *CE* 11 december 1970, *Crédit foncier de France*, *Rec.*, 750, concl. BERTRAND.

498 VAN VEEN plaatst de *directives* en de *circulaires* onder het begrip 'pseudo-wetgeving'. Dit begrip impliceert dat het bestuur met betrekking tot een zeker onderwerp regels gaat stellen waar het zich bij het nemen van individuele beslissingen in meerdere of mindere mate zal door laten leiden, terwijl het geen algemeen verbindende voorschriften kan uitvaardigen (als het daartoe onbevoegd is) of wil uitvaardigen (als het daartoe wel de bevoegdheid heeft). VAN VEEN 1984, 218.



rechtspositie van de rechtsonderhorigen niet rechtstreeks wijzigen. De burger kan de inhoud ervan in beginsel niet direct aan het bestuur tegenwerpen, wel indirect via de voorheen uiteengezette grond *erreur manifeste*.<sup>499</sup> *Directives* hebben een ambivalent karakter; het zijn ‘*mesures d’ordre intérieur mais créateur indirect de droit*’.<sup>500</sup> *Directives* kunnen dus onrechtstreeks rechten creëren.

Een *directive* zet de algemene beleidslijnen uit en de criteria die zullen worden toegepast in de uitoefening van de discretionaire bevoegdheden door het bestuur. De overheid bevoegd tot het vaststellen van richtlijnen, is de overheid die bevoegd is een beslissing te nemen ten aanzien van het individuele geval.<sup>501</sup> Overige organen die beleidslijnen kunnen vaststellen zijn diensthoofden (betreffende de wijze waarop zal worden gewerkt), hiërarchisch hogere overheden ten opzichte van ondergeschikte overheden (betreffende de inhoud van de te nemen beslissingen)<sup>502</sup> en raadgevende organen (*organisme consultatif*).<sup>503</sup>

In de *directives* gaat het bestuur over tot een beperking of een nadere bepaling van de uitoefening van de doorgaans eigen discretionaire bevoegdheid.<sup>504</sup> De rechter kan nagaan of het bestuur bij het uitvaardigen van een beslissing in overeenstemming met het eigen beleid gehandeld heeft. Onder bijzondere omstandigheden is een afwijking geoorloofd, de rechter controleert wel of aan deze afwijking geen *erreur manifeste* kleeft, anders gezegd of het bestuur aan de afwijking geen kennelijk gebrekkige reden ten grondslag legt. De inhoud van een *directive* is aan een aantal beperkingen onderworpen: zo mag de beleidslijn geen nieuwe voorwaarden bevatten met betrekking tot de toepasselijke bepalingen,<sup>505</sup> de door de bepalingen geformuleerde doelstellingen niet miskennen,<sup>506</sup> geen andere toepasselijke beginselen schenden<sup>507</sup> en tenslotte mag de *directive* niet verhinderen dat de overheid overgaat tot een individueel onderzoek van de zaak.<sup>508</sup>

*Directives* moeten in beginsel worden toegepast ten aanzien van de situaties daarin voorzien. Het bestuur kan zich expliciet baseren op de *directives* ter rechtvaardiging van de genomen beslissingen. De toepassing is echter niet absoluut en kan terzijde worden geschoven ofwel omdat de concrete omstandigheden of de bijzondere situatie zich daartoe lenen ofwel op grond van overwegingen van

---

499 CHAPUS 2001a, 511-512.

500 CLIQUENNOIS 1992, 10.

501 CE 11 december 1970, Crédit foncier de France, *Rec.*, 750, concl. BERTRAND

502 CE 29 juli 1994, Ministre de l’éducation nationale v. Epoux Gentilhomme, *Rec.*, 371. CHAPUS 2001a, 519.

503 CE 27 oktober 1972, Ministre de la santé publique et de la sécurité sociale v. Delle Ecarlat, *Rec.*, 682.

504 SCHONBERG 2000, 138.

505 CE 27 oktober 1972, Ministre de la santé publique et de la sécurité sociale v. Delle Ecarlat, *Rec.*, 682 en CE 14 december 1998, SA « Gibert Marine », *Rec.*, 444.

506 CE 20 januari 1971, Union départementale des sociétés mutualistes du Jura, *Rec.*, 45. GAUDEMET 2001, 639.

507 CE Sect. 29 juni 1973, Société Géa, *Rec.*, 453.

508 CE 29 juli 1994, Ministre de l’éducation nationale v. Epoux Gentilhomme, *Rec.*, 371.

algemeen belang ofwel wegens onwettigheid van de *directive*.<sup>509</sup> De bestuursoverheid heeft dus steeds een beoordelingsbevoegdheid en zal een onderzoek moeten doen van het individuele geval.<sup>510</sup> De overheid mag geen ‘blinde’ beslissing nemen maar moet iedere zaak individueel beoordelen.<sup>511</sup> Geadministreerden kunnen zich wel voor het bestuur en de rechter beroepen op de *directive* wanneer een beslissing is genomen in afwijking van de *directive* of om een beslissing aan te vechten die niet gerechtvaardigd is in het licht van de *directive*. Het gelijkheidsbeginsel is bepalend bij de toepassing van *directives*.

Een beleidslijn die onwettig is, kan opzij worden gezet maar kan niet zelf het voorwerp uitmaken van een *recours pour excès de pouvoir* want de *directive* is niet griefhoudend.<sup>512</sup> Zoals hiervoor is verduidelijkt, wijzigen de *directives* op zich niet de juridische situatie van de bestuurden en zijn het dus geen formele beslissingen. Een richtlijn kan onwettig zijn als hij tegengesteld is aan het doel dat de wetgever voor ogen had.<sup>513</sup> De beslissingen genomen op basis van de onwettige *directive* die worden aangevochten, worden dan voor onwettig gehouden.<sup>514</sup> De rechter kan ook onderzoeken of de richtlijn geen dwingend of reglementair karakter heeft.<sup>515</sup> *Directives* hebben in beginsel geen dwingend karakter maar er zijn richtlijnen die in werkelijkheid naar hun aard echte reglementen zijn.<sup>516</sup> *Directives* zijn terug te vinden in diverse domeinen zoals subsidies, sociale zekerheid en ruimtelijke ordening.

Een *circulaire* is een intern bestuursdocument waarin specifieke wettelijke bepalingen worden geïnterpreteerd en becommentarieerd en die door ministers en diensthoofden gericht worden aan de onder hun gezag geplaatste ambtenaren.<sup>517</sup> Een onderscheid kan worden gemaakt tussen *circulaires interprétatives* en *circulaires réglementaires*.<sup>518</sup> Die laatste voegen iets toe of wijken af van de wettelijke voorschriften die het interpreteert. Dergelijke *circulaires* zijn onwettig als het diensthoofd geen zelfstandige regelgevende bevoegdheid heeft en zijn dan niet

509 LONG e.a. 2009, 577.

510 Zie ook CE 27 oktober 1972, *Ministre de la santé publique et de la sécurité sociale v. Delle Ecarlat*, *Rec.*, 682 ; CE Sect. 29 juni 1973, *Société Géa*, *Rec.*, 453 en CE 14 december 1988, *SA « Gibert Marine »*, *Rec.*, 444.

511 CE 11 december 1970, *Crédit foncier de France*, *Rec.*, 750, concl. BERTRAND. Aldus ook GAUDEMET 2001, 640.

512 Een *directive* heeft immers geen dwingend karakter en wijzigt de rechtssituatie van de belanghebbenden niet. Zie CE 3 mei 2004, *Comité anti-amiante Jussieu et Association nationale de défense des victimes de l’amiante*, *Rec.*, 193.

513 CE 29 juni 1973, *Société Géa*, *Rec.*, 453.

514 CHAPUS 2001a, 521.

515 CE 3 mei 2004, *Comité anti-amiante Jussieu et Association nationale de défense des victimes de l’amiante*, *Rec.*, 193. DEBBASCH & COLIN 2007, 404.

516 Zie bv. CE 31 december 1976, *Comité défense des riverains de l’aéroport Paris-Nord*, *D.* 1977, 313, noot MODERNE. GAUDEMET 2001, 640.

517 CLIQUENNOIS 1992, 5.

518 Bv. CE 29 juni 1973, *Société Géa*, *Rec.*, 453. GAUDEMET 2001, 635 en VAN VEEN 1984, 218-231.

bindend voor het bestuur.<sup>519</sup> Heeft het diensthoofd de bevoegdheid reglementen aan te nemen dan wordt die *circulaire* met reglementair karakter beschouwd als een reglement.<sup>520</sup> Die *circulaires* kunnen worden aangevochten voor de bestuursrechter en bij onwettigheid worden geannuleerd met inbegrip van de weigering de onwettige reglementaire *circulaire* op te heffen.<sup>521</sup> Een *circulaire interprétative* interpreteert de relevante bepalingen zonder er iets aan toe te voegen of ervan af te wijken. Dergelijke *circulaires* zijn wettig maar hebben geen bindende rechtsgevolgen.<sup>522</sup> Aangezien een *circulaire interprétative* niet bindend is voor de overheid kan een rechtsonderhorige zich daar ook niet op baseren om een beslissing aan te vechten die afwijkt van die interpretatie (geen *recours pour excès de pouvoir* mogelijk).

Het probleem is dat vele beleidsdocumenten in de praktijk niet aangeven of het om een *directive* dan wel om een *circulaire* gaat. Zo kan een document dat naar inhoud een *directive* is, als *instruction*, *note de service* of *circulaire* betiteld zijn.<sup>523</sup> De rechtspraak werkt hier niet verhelderend want de rechtscolleges zijn het er niet over eens wanneer nu een bepaald document naar inhoud als een *directive* dan wel als een *circulaire* kan gekwalificeerd worden.<sup>524</sup> Het onderscheid is nochtans cruciaal want overheden zijn niet verplicht de *circulaires* te volgen maar moeten wel de *directives* toepassen. Herhaald kan worden dat van de *directives* slechts kan worden afgeweken op grond van redenen van algemeen belang of de bijzondere omstandigheden *in casu*. Bij de toepassing van een *directive* moet het bestuur geval per geval onderzoeken zodat geen globale posities kunnen worden ingenomen.<sup>525</sup> Rechtscolleges onderzoeken zelden of de titel van het document overeenstemt met de inhoud en als er twijfel rijst, zal de rechter een beleidsstelling eerder categoriseren als een niet-bindende *circulaire* dan als een *directive*.<sup>526</sup>

Een Decreet van 28 november 1983 nr. 83-1025 *concernant les relations entre l'administration et les usagers* – dat inmiddels afgeschaft is en niet hernomen is in de Wet van 12 april 2000 (zie 7.3.2.1) – stelde met het oog op rechtszekerheid dat wettige *circulaires* in bepaalde omstandigheden het bestuur wel kunnen

519 Bv. CE 29 december 1997, Synd. nat. industriel de la boulangerie, *DA* 1998, 217 en CE 6 mei 1998, nr. 186450, Conseil départemental de l'ordre des medecins des Yvelines. Aldus ook SCHONBERG 2000b, 138-140 en de verwijzing aldaar naar o.m. CE 4 november 1988, nr. 61185, Benes en CE 12 mei 1997, nr. 140910, Besnard.

520 CE Ass. 29 januari 1954, Institution Notre-Dame du Kreisker, *Rec.*, 64: reglementair zijn de *circulaires* die de rechtsorde wijzigen door rechten of voordelen aan de rechtsonderhorigen toe te kennen of verplichtingen op te leggen. CHAPUS 2001a, 513.

521 CE Sect. 18 december 2002, Mme Duvignères, *Rec.*, 463, concl. FOMBEUR.

522 CE 29 januari 1954, Institution Notre-Dame du Kreisker, *Rec.*, 64.

523 Bv. CAA Parijs 5 november 1996, nr. 95PA03514, Société Foncina (*instruction* was feitelijk een *directive*).

524 CHAPUS 2001a, 522.

525 CHAPUS 2001a, 520.

526 Bv. CE 5 oktober 1998, Djossou, *DA* 1999, nr. 2: de CE achtte een beroep op een *circulaire* in verband met steun aan werklozen onontvankelijk en werd niet beschouwd als een *directive*. CLIQUENNOIS 1992, 9-10.

binden net zoals *directives*.<sup>527</sup> In het bijzonder kon elke belanghebbende zich ten opzichte van het bestuur beroepen op gepubliceerde *circulaires*. In de praktijk had dit echter geen gevolgen; ondanks dat bepaalde lagere rechtscolleges<sup>528</sup> *circulaires* bindende rechtsgevolgen toekenden, weigerde de *Conseil d'Etat*<sup>529</sup> dat te doen. De *CE* redeneert dat de Franse GW het bestuur in bepaalde specifieke materies regelgevende bevoegdheid geeft terwijl de ministers geen inherente bevoegdheid hebben tot het vaststellen van regelgeving in andere domeinen. Als aan *circulaires* dezelfde bindende kracht wordt gegeven als aan *directives*, krijgen de ministers effectief een regelgevende bevoegdheid en daardoor wordt de grondwettelijke scheiding der machten in gevaar gebracht.<sup>530</sup>

### *Bekendmaking*

Publicatie van beleidsregels is in beginsel niet verplicht behalve voor sommige *directives* die interpreterende en procedurele beleidsregels bevatten (bijvoorbeeld wetsinterpreterende beleidsregels van de centrale overheid).<sup>531</sup> De overheden moeten echter enkel de gepubliceerde beleidsregels toepassen en niet de zuiver interne niet-gepubliceerde documenten.<sup>532</sup> In Frankrijk gelden strikte vereisten ten aanzien van de vorm van publicatie. Een Franse *directive* is alleen bindend als die gepubliceerd is in de *Journal Officiel* of in een officieel ministerieel *Bulletin*.<sup>533</sup> Bijgevolg kunnen individuen niet afgaan op beleid dat is uiteengezet in ministeriële antwoorden op parlementaire vragen,<sup>534</sup> persberichten, informatieve folders of de afdeling *documentation interne* van de *Journal Officiel*.<sup>535</sup>

527 Artikel 1 van het decreet van 1983: '*Tout intéressé est fondé à se prévaloir, à l'encontre de l'administration, des instructions, directives et circulaires publiées dans les conditions prévues par l'article 9 de la loi susvisée du 17 juillet 1978, lorsqu'elles ne sont pas contraires aux lois et règlements*'. Dit artikel is afgeschaft door het Decreet nr. 2006-672 van 7 juni 2006, in werking 1 juli 2007.

528 CAA Parijs 28 september 1995, nr. 94PA01, Benferhat en TA Marseille 11 december 1987, Bernardi, *Rec.*, 494.

529 Bv. CE 20 maart 1989, SCI de Periaz, *DA* 1989, 208; CE 25 april 1994, nr. 137793, Ministre de l'éducation nationale; CE 21 november 1994, nr. 146608, X en CE 9 oktober 1996, nr. 148835, X.

530 SCHONBERG 2000b, 139.

531 Artikel 7 van de wet nr. 78-753 van 17 juli 1978 *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*: '*Font l'objet d'une publication les directives, les instructions, les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives*'. Vóór die wet stelde de CE in CE Sect. 29 juni 1973, Société Géa, *Rec.*, 453 dat *directives* geen reglementaire aard hadden en dus niet moesten worden gepubliceerd.

532 CAA Nantes 24 november 1993, nr. 92 NT00504, X en CE 17 oktober 1997, nr. 148660, Majorel.

533 Artikel 1 Decreet van 28 november 1983. Zie bv. ook CE 31 mei 1989, nr. 91681, X en CE 17 oktober 1997, nr. 148660, Majorel. CLIQUENNOIS 1992, 11.

534 CAA Nantes 30 december 1997, nr. 94NT00825, Société France Habitation.

535 CAA Nantes 24 november 1993, nr. 92NT00504, X.

Het vereiste van publicatie als voorwaarde voor de plicht tot het toepassen van een beleid in een individuele zaak is problematisch. SCHONBERG<sup>536</sup> stelt dat het ontbreken van een systematische publicatie van interne regels en beleid het moeilijk maakt te bepalen of een bepaalde beleidsstelling bindend is. Daarenboven komt het de openheid van het bestuur niet ten goede als de rechterlijke controle kan worden uitgesloten door een beleid geheim te houden. Tevens zullen rechtsonderhorigen zich misschien niet realiseren dat beleidsregels die niet zijn gepubliceerd, onderworpen zijn aan speciale regels en daarop niet op een veilige wijze kan vertrouwd worden.<sup>537</sup> Daarenboven codificeren de beleidsstellingen vaak reeds bestaande praktijken waarbij het bestuur *prima facie* een plicht heeft tot het toepassen van de praktijk in individuele zaken. Niet gepubliceerde beleidsdocumenten die een bestaande praktijk reflecteren zijn logischerwijze onderworpen aan hetzelfde beginsel.

#### 7.4.4.2 Vaste praktijk

Er bestaat rechtspraak die stelt dat een vaste praktijk loyaal op grond van het gelijkheidsbeginsel toegepast moet worden.<sup>538</sup>

In een zaak van 10 juli 1995 stelde de *CE* dat de afwijzing van het verzoek van het beleid af te wijken in de lijn met de afwijkingen toegestaan aan anderen die zich in een soortgelijke situatie bevonden, het gelijkheidsbeginsel – in het bijzonder *le principe de l'égalité de traitement des usagers du service public d'enseignement* – schond.<sup>539</sup> In die zaak had de inspecteur van de academie een vraag vanwege een ouder tot afwijking van de scolaire sector (toegestaan in een decreet van 3 januari 1980) met betrekking tot de inschrijving van zijn dochter in een school dicht bij zijn werk afgewezen. Het motief van de afwijzing was dat de plaats van het werk van de ouders niet voorkwam onder de criteria tot afwijking die op het niveau van het departement waren bepaald. De betrokken ouder wierp op dat er nochtans afwijkingen waren toegestaan ten aanzien van andere ouders op grond van dit criterium. De *CE* kwam tot de conclusie dat door de vraag van de betrokkene niet te onderzoeken in het licht van dit criterium, de inspecteur het *principe de l'égalité de traitement des usagers du service public de l'enseignement* had geschonden.

#### 7.4.4.3 Gedoogbeleid

Iedere overheid heeft de plicht een onwettigheid ongedaan te maken op grond van het *principe de suprématie du droit* (legaliteitsbeginsel). Een gedoogbeleid is met dat principe onverenigbaar. Het niet toepassen van het recht kan tot aansprakelijkheid van het bestuur leiden.

---

536 SCHONBERG 2000b, 140.

537 DOUET 1997, 198-199.

538 Zie ook CE 15 oktober 1969, nr. 73563, Association « Caen-Demain » en CE 19 februari 1993, nr. 103047, SARL Gilda. AMSELEK 1983, 1471 en TEBOUL 1989, 137-141.

539 CE 10 juli 1995, nr. 147212, X.

De burgemeester die systematisch een campingreglement niet toepast, is aansprakelijk.<sup>540</sup> Het niet toepassen van de wet die alle publiciteit in geclasseerde sites verbiedt, leidt tot aansprakelijkheid van het bestuur.<sup>541</sup> De vertraging van het bestuur een inbreuk op de stedenbouwwetgeving te sanctioneren, leidt eveneens tot aansprakelijkheid.<sup>542</sup>

Het stilzwijgen van de overheid na een aanvraag tot vergunning of de vraag tot het nemen van een beslissing door de rechtsonderhorige is hierboven reeds aan bod gekomen. Stilzwijgen twee maanden na de aanvraag leidt in beginsel tot een beslissing tot verwerping (behoudens de uitzonderingen bepaald in de wet). De vergunningaanvragers kunnen dus in beginsel niet redelijk verwachten dat de stilte van het bestuur zal leiden tot een gunstige beslissing.

#### 7.4.5 *Tussenconclusie*

Uit het bovenstaande valt te onthouden dat de onmiddellijke toepassing van een nieuw reglement het principe is. Op lopende contracten is echter de oude regeling van toepassing met uitzondering van wettelijke bepalingen tot handhaving van de openbare orde en de algemene regels betreffende bestuurscontracten. In die gevallen kan vereist zijn dat overgangsbepalingen worden uitgevaardigd wanneer de onmiddellijke toepassing de lopende contractuele situaties op buitensporige wijze aantast. De onmiddellijke toepassing gaat gepaard met het recht van iedere overheid de algemene bestuurshandelingen op ieder moment op te heffen. Is een reglement onwettig van bij het begin of door verandering van bepaalde omstandigheden, dan moet de overheid voortaan het reglement opheffen zonder uitdrukkelijk verzoek van de belanghebbenden. Retroactiviteit is in beginsel verboden behoudens wettelijke uitzondering. De eerbiedigende werking impliceert dat op grond van het rechtszekerheidsbeginsel overgangsmaatregelen moeten worden getroffen als na een (impliciete) belangenafweging blijkt dat de betrokken contractuele of andere relaties op excessieve wijze worden geraakt.

De Franse rechtsorde kent complexe regels inzake intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen die duidelijk aan het evolueren zijn. Belangrijk is de ontkoppeling door de *CE* van de termijn tot intrekking en de annulatietermijn zodat onwettige beschikkingen kunnen worden ingetrokken binnen de vier maanden (in plaats van twee maanden). Tevens is het startpunt van de termijn voortaan het nemen van de beslissing en niet de datum van publicatie. Verder is nu ook alle discussie uit de wereld geholpen dat ook een opheffing van een onwettige beslissing slechts kan binnen de vier maanden (behoudens *acte contraire*). Er is een aantal uitzonderingen op de intrekking- en opheffingsregels zoals op grond een wettelijke bepaling. Centraal staat het criterium van

540 CE Sect. 14 december 1962, Doublet, *Rec.*, 680.

541 CE 9 februari 1983, nr. 21793 21794, SA Affichage niçois e.a.

542 CE 21 oktober 1983, nr. 31728, Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie.



rechtencreërende beslissing zodat heel wat handelingen die geen rechten in het leven roepen al vooraf van de intrekkingregels zijn uitgesloten en een onbeperkte intrekking mogelijk blijft. Een belangrijke evolutie is tevens het erkennen van de rechtsscheppende aard van beslissingen die een financieel voordeel toekennen. De beginselen van *intangibilité des effets individuels des actes administratifs*, verkregen rechten en non-retroactiviteit liggen aan de regels betreffende de intrekking en de opheffing ten grondslag.

Bestuursoverheden zijn nooit aan – zelfs specifieke en concrete – toezeggingen of inlichtingen gebonden. Mogelijk moeten de overheden schadevergoeding betalen op grond van foutaansprakelijkheid. Sinds 1970 is het bestuursoverheden toegestaan beleidsregels uit te vaardigen. Het bestuur zal die beleidslijnen in beginsel toepassen ten aanzien van het individuele geval maar dit ontslaat hem niet van een individueel onderzoek uit te voeren. Wordt de beleidsregel echter ten onrechte niet toegepast in een gegeven zaak dan kan een schending van het gelijkheidsbeginsel worden aangevoerd. Het gelijkheidsbeginsel wordt tevens toegepast ten aanzien van het afwijken van een vaste praktijk in een concreet geval. Gedogen is in beginsel niet toegestaan op grond van het beginsel dat de overheid in alle geval de wet moet toepassen. Het niet toepassen van de regels kan tot bestuursaansprakelijkheid leiden.

### **7.5 Nationaal vertrouwensbeginsel of equivalent onder Europese invloed**

In deze titel wordt – vooraleer in te gaan op de invloed van het Europese vertrouwensbeginsel in de Franse rechtsorde – stilgestaan bij een vraag die daaraan vooraf gaat, namelijk de vraag van de aanvaarding van de voorrang van het Unierecht en daarbij aansluitend de doorwerking van de Uniebeginselen in de nationale rechtsorde. Nadien wordt achtereenvolgens stilgestaan bij de toepassing door de Franse rechters van het Europese vertrouwensbeginsel en de toepassing van een nationaal equivalent van het vertrouwensbeginsel binnen Europese randvoorwaarden. Tot slot wordt onderzocht of en in welke mate het Europese vertrouwensbeginsel een impact heeft in louter nationale zaken. Verschillende opties zijn mogelijk: ofwel kan er geen invloed worden vastgesteld ofwel wordt het Europese vertrouwensbeginsel ook toegepast in louter nationale zaken ofwel ontwikkelt de Franse rechtsorde – onder invloed van het Europese recht – een eigen nationaal vertrouwensbeginsel.



### 7.5.1 Voorrang

#### 7.5.1.1 Algemeen

In Frankrijk ligt de aanvaarding van de voorrang van het Europese recht niet voor de hand.<sup>543</sup> De Franse GW (*Code Constitutionnel*) wordt gezien als grondslag voor de (door)werking van het recht van de Europese Unie in de nationale rechtsorde en dus niet de eigen aard van de Europese rechtsorde.<sup>544</sup>

De CC aanvaardt op dit moment de voorrang van het Europese recht en baseert die voorrang op de artikelen 55<sup>545</sup> en 88-1 GW<sup>546</sup> behalve indien er strijdigheid is met specifieke grondwetsbepalingen.<sup>547</sup> De CC heeft wel al eens de *sui generis* aard van de Europese rechtsorde erkend namelijk in de Maastricht I-beslissing.<sup>548</sup> In een arrest van 24 mei 1975 – *Société des cafés Jaques Vabre*<sup>549</sup> – baseerde het Hof van Cassatie de voorrang van de verdragen over conflicterende nationale wetten zelfs die van latere datum – in navolging van A-G TOUFFAIT – op artikel 55 GW en dus niet op het Europese voorrangsbeginsel.<sup>550</sup> De CE erkende pas in 1989 in de zaak *Nicolo* de voorrang van een internationaal verdrag op een vroegere wet.<sup>551</sup> In de zaak *Boisdet*<sup>552</sup> en *Rothmans* stelde de CE dat een EU-verordening respectievelijk richtlijn voorrang heeft op de nationale wetgeving van latere datum, echter zonder te

543 Zie hierover GROUSSOT 2008, 89-120.

544 Zie o.m. ALTER 2001, 125-181.

545 Art. 55 GW: ‘*Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l’autre partie.*’

546 Art. 88-1 GW: ‘*La République participe à l’Union européenne constituée d’Etats qui ont choisi librement d’exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l’Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, tels qu’ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.*’

547 CC 10 juni 2004, nr. 2004-496 DC, Loi pour la confiance dans l’économie numérique en CC 27 juli 2006, nr. 2006-540 DC, Loi relative au droit d’auteur et aux droits voisins dans la société de l’information. DUTHEILET DE LAMOTHE 2004, 23-35.

548 CC 9 april 1992, nr. 92-308, Traité sur l’Union européenne. In 2004 verwees de *Conseil Constitutionnel* expliciet naar de grondrechten gewaarborgd door art. 6 EU in CC 29 juli 2004, nr. 2004-498 DC, Loi relative à la bioéthique.

549 Cass. 24 mei 1975, nr. 73-13556, Société Cafés Jaques Vabre.

550 DUTHEIL DE LA ROCHERE 2000a, 418.

551 CE Ass. 20 oktober 1989, *Nicolo*, *Rec.*, 190. In de *Nicolo*-zaak toetste de CE de wet tot organisatie van de Europese verkiezingen aan artikel 227, lid 1, EEG-verdrag. De CE stelde niet expliciet op welke rechtsbasis het de voorrang van het EEG-verdrag op het nationale recht steunde. Wellicht aanvaardde de CE de stelling van de CG FRYDMAN namelijk dat de basis van de voorrang van de verdragen - incl. EU - enkel kon worden gevonden in artikel 55 GW en niet in de aard van het EU-verdrag. MANIN 1991, 499-519.

552 CE 24 september 1990, *Boisdet*, *Rec.*, 251.

verwijzen naar het Europese voorrangsbeginsel.<sup>553</sup> Bijgevolg werd de theorie van de *loi écran* verlaten. Dit was een theorie gevestigd in de zaak *semoules*. De *CE* stelde in die zaak dat bij een conflict tussen het EU-verdrag en latere wetgeving, de latere wetgeving prevaleert. Die traditionele benadering werd daarna verschillende keren in zijn rechtspraak bevestigd.<sup>554</sup> De *CE* weigerde decreten (*i.e.* handelingen van de uitvoerende macht) die conflicteerden met een verdrag te censureren als ze gebaseerd waren op een wet die zelf in conflict was met het verdrag maar aangenomen op een latere datum.<sup>555</sup> In de zaak *Sarran* maakte de *CE* duidelijk dat de nationale GW voorrang heeft op de internationale verdragen (*in casu* ICCPR<sup>556</sup> en EVRM) en artikel 55 van de GW niet van toepassing is op bepalingen van grondwettelijke aard.<sup>557</sup> In de plaats van een theorie de *loi écran* vestigde de *CE* een leer van de *Constitution écran* waarbij de Grondwet niet aan internationale verdragen kon worden getoetst (in navolging van de *CC*).<sup>558</sup> In de zaak *Arcelor*<sup>559</sup> week de *CE* af van de *Constitution écran*-leer. De *CE* stelde dat uit artikel 88-1 GW een grondwettelijke verplichting tot het implementeren van richtlijnen voortvloeide. De controle van de grondwettigheid van een nationale maatregel die een direct werkende richtlijn implementeert, moet zodanig gebeuren dat moet worden nagegaan of de opgeworpen schending van een grondwettelijk beginsel ook beschermd is door de algemene Europese rechtsbeginselen. Als er een dergelijke bescherming is, moet de bestuursrechter de nationale maatregel nauwkeurig onderzoeken in het licht van de algemene Europese rechtsbeginselen. Als er geen twijfel is over de geldigheid van de nationale maatregel moet het verzoek worden afgewezen. Is er wel twijfel dan zou de nationale rechter een prejudiciële vraag moeten stellen aan het Hof van Justitie. Is er daarentegen geen bescherming wegens afwezigheid van een algemeen beginsel van Unierecht dan moet de nationale rechter direct de grondwettigheid van de maatregelen onderzoeken.<sup>560</sup> De *CC* en de *CE* (in de zaak *Arcelor*) passen dus impliciet het beginsel van voorrang van het Europese recht toe in de interne rechtsorde – gebaseerd op artikel 8-I van de GW – tenzij er strijdige specifieke grondwetsbepalingen zijn.

---

553 CE Ass. 28 februari 1992, *SA Rothmans International France & SA Philip Morris France*, *AJDA* 1992, 210, concl. LAROQUE.

554 CE 1 maart 1968, nr. 62814, *Syndicat général des semoules de France*; bevestigd in o.m. CE Ass. 22 oktober 1979, nr. 17541, *l'Union démocratique du travail*.

555 CE 8 februari 1985, nr. 47810, *Association des centres distributeurs Edouard Leclerc*; CE 13 december 1985, nr. 09688 15618, *Société International Sales and Support Corporation* en CE 19 november 1986, *Société Smanor*, *Rec.*, 260.

556 Het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten.

557 SIMON 1999, 4.

558 CE Ass. 3 juli 1996, *Koné*, *Rec.*, 255: beginsel van grondwettelijk recht prevaleerde op het internationale recht. Zie ook CE Ass. 6 juni 1997, *Aquarone*, *Rec.*, 206, concl. BACHELIER. GROUSSOT 2006, 351-352.

559 CE Ass. 8 februari 2007, *Société Arcelor Atlantique & Lorraine*, *Rec.*, 55, concl. GUYOMAR.

560 Zie bv. ook CE 11 december 2006, nr. 234560, *De Groot & Slot Allium*.

De *CE* zoekt de laatste jaren meer toenadering tot het Hof van Justitie – onder meer door het stellen van prejudiciële vragen – en conformeert zich steeds meer aan de rechtspraak van dat Hof.<sup>561</sup>

#### 7.5.1.2 Rechtsbeginselen

##### *Conseil Constitutionnel*

De *CC* erkende in de Maastricht I-beslissing – zoals vermeld – de *sui generis* aard van de Europese rechtsorde en de verplichting voor de nationale rechter de algemene rechtsbeginselen te respecteren en toe te passen.<sup>562</sup> De *CC* verwijst in dit arrest naar artikel F(2) van het EU-verdrag (oud 6(2) EU, nieuw gewijzigde art. 6 VEU) waarin de algemene beginselen van Europees recht expliciet worden aangehaald en benadrukt de belangrijke rol die de nationale rechtscolleges spelen met betrekking tot de toepassing van dit artikel.

Gewoonlijk verwijst de *CC* niet expliciet naar de algemene rechtsbeginselen en nauwelijks naar de grondrechten opgesomd in het EU-Handvest voor de grondrechten.<sup>563</sup> Er zou immers een politiek gevoelige snaar kunnen worden geraakt want het aanvaarden van die beginselen door de *CC* zou een europeanisering van de Grondwet tot gevolg kunnen hebben. De Europese rechter zou dan als de ‘*supreme and final constitutional adjudicator*’ (met andere woorden de hoogste en finale arbiter die uitspraak doet over de grondwettigheid) worden beschouwd wat in het licht van de Franse rechtstraditie onbespreekbaar is.<sup>564</sup>

##### *Bestuurlijke rechtscolleges*

Gelet op de terughoudendheid van de *CE* voorrang te verlenen aan het Europese recht is het niet verbazingwekkend dat de *CE* ook moeilijkheden heeft met het expliciet vermelden en toepassen van de algemene beginselen van Europees recht.

Zo verwierp de *CE* in de zaak *SCI Résidence Dauphine* het middel gebaseerd op de algemene rechtsbeginselen met de vaststelling dat de Franse wetgeving buiten de sfeer van het Europese recht lag:<sup>565</sup> ‘*Considérant, (...) que la société requérante n’était, en tout état de cause, pas fondée à invoquer devant la Cour, pour écarter l’application de la loi qui a abrogé l’exonération fiscale temporaire dont elle bénéficiait, des principes du droit communautaire, des lors que la taxe foncière sur les propriétés bâties est uniquement régie par la législation définie par le droit interne et ne relève pas, par suite, d’une réglementation communautaire;*’

561 DE BECHILLON & TERNEYRE 2007, 105-115.

562 CC 9 april 1992, nr. 92-308 DC, Traité sur l’Union européenne.

563 Vgl. uitzonderlijke verwijzing naar vrijheid van meningsuiting in art. 10 EVRM: CC 29 juli 2004, nr. 2004-498 DC, Loi relative à la bioéthique, § 6.

564 FLAUSS 2000, 54.

565 CE 30 november 1994, nr. 128516, *SCI Résidence Dauphine*.

In de zaak *Meyet I* vochten de verzoekers de verkiezing van de Franse vertegenwoordigers voor het Europese Parlement aan en argumenteerden dat Franse regelgeving in strijd was met artikel F(2) EU-verdrag (oud artikel 6 EU, nieuw gewijzigde artikel 6 VEU).<sup>566</sup> De *CE* bevestigde impliciet dat de algemene beginselen van Unierecht een bron van bestuursrecht kunnen zijn zonder dit echter uitdrukkelijk te erkennen en zonder direct te verwijzen naar de algemene Uniebeginselen.<sup>567</sup> De terughoudendheid van de *CE* om het beginsel van gelijkheid als Uniebeginsel in overweging te nemen kan volgens MODERNE worden beschouwd als een soort van conflict met het Hof van Justitie te wijten aan de toenemende invloed van het Europese recht in de nationale rechtsorde.<sup>568</sup>

In *Meyet II* onderzocht de *CE* of de Franse regelgeving verenigbaar was met de artikelen 10 en 14 EVRM. De *CE* refereerde expliciet naar de algemene beginselen van Unierecht bij het vermelden van artikel 6 (2) EU-verdrag in de beslissing. De *CE* overwoog evenwel dat het pleidooi gebaseerd op de algemene Uniebeginselen moest opgaan in het hoofdpleidooi gebaseerd op de artikelen van het EVRM. De Franse voorschriften werden verenigbaar bevonden met het EVRM.<sup>569</sup>

In de SNIP-zaak<sup>570</sup> paste de *CE* de algemene beginselen van Unierecht toe ten aanzien van een Franse wet in de sociale zekerheidscontext in het licht van een onderzoek naar de rechtsgeldigheid van een decreet gebaseerd op die wet. Dit decreet werd aangevochten door het ‘Syndicat national de l’industrie pharmaceutique’ en verschillende andere farmaceutische laboratoria op grond van diverse middelen onttrokken aan de schending van de algemene Europese rechtsbeginselen. Het is de eerste positieve toepassing van de algemene beginselen van Unierecht door de *CE* en de beginselen werden daarbij expliciet als directe bron van EU-recht erkend. De *Conseil* stelde dat de algemene Europese beginselen zijn afgeleid van het EU-verdrag en een zelfde rechtswaarde hebben als het Unieverdrag. De *Conseil* linkte de traditionele algemene beginselen van Europees recht (zoals gerechtvaardigde verwachtingen) met andere constitutionele beginselen (bijvoorbeeld loyaliteit en voorrang). Uit artikel 10 EG (nieuw artikel 4, § 3, VEU) vloeit de verplichting voort voor de nationale rechtscolleges de algemene beginselen van Europees recht toe te passen in aangelegenheden die binnen het kader van het Europese recht vallen. De *CE* erkende dus dat de Europese algemene rechtsbeginselen prevaleren op het nationale recht in zaken die binnen het toepassingsgebied van het Unierecht vallen. In de SNIP-zaak vond de *Conseil* het niet nodig een prejudiciële vraag te stellen aan

---

566 CE Ass. 17 februari 1995, *Meyet e.a., Rec.*, 79. De *CE* stelde dat artikel F(2) EU geen regels bevatte die in strijd waren met het nationale recht (terwijl verweerder beweerde dat de nationale bepalingen in strijd waren met het gelijkheidsbeginsel): die paragraaf zegt echter weinig en is onvolledig. GROUSSOT 2007, 9-49.

567 BOYRON 1998, 171-178. MODERNE betreurt de afwezigheid van zo’n uitdrukkelijke erkenning: MODERNE 1998, 515.

568 MODERNE 1998, 502.

569 CE 2 juni 1999, *Meyet II, Rec.*, 160.

570 CE 3 december 2001, nr. 226514, *Syndicat National de l’Industrie Pharmaceutique*. Zie ook VALEMBOIS 2002, 1219-1225.

het Hof van Justitie en annuleerde het nationale decreet gebaseerd op de nationale wet niet. De Franse regelgeving werd immers verenigbaar geacht met het beginsel van non-discriminatie, een beginsel dat voortvloeit uit artikel 18 VWEU (oud artikel 12 EG). In het *obiter dictum* in de SNIP-zaak benadrukte de *Conseil* dat het Europese recht en zijn algemene rechtsbeginselen geen voorrang hebben op de Franse Grondwet. Die redenering is in lijn met de voormelde Sarran<sup>571</sup> & Arcelor-beslissingen<sup>572</sup> (zie 7.5.1.1).<sup>573</sup> Met dergelijke erkenning van de voorrang van het Europese recht op nationaal recht (met uitzondering van de GW) volgt de *CE* het pad geopend in 1989 door de Nicolo-zaak<sup>574</sup> (zie 7.5.1.1). De *CE* overweegt dat de Europese beginselen afgeleid zijn van het EU-verdrag. Die formulering gaat in feite verder dan het Hof van Justitie stelt namelijk dat de algemene rechtsbeginselen zijn afgeleid van de rechtstradities van de lidstaten of van de eigenheden van de Europese rechtsorde maar niet van de verdragen zelf.<sup>575</sup> Door die beginselen te hechten aan de Europese verdragen, komen die beginselen in het domein van artikel 55 GW en sinds het arrest Nicolo overweegt de *CE* dat dit artikel de bestuursrechter de bevoegdheid geeft het internationale recht te laten prevaleren op het nationale recht (met uitzondering van de GW), zelfs *a posteriori*.<sup>576</sup> Desondanks verwijst de *CE* in de SNIP-zaak niet naar artikel 55 GW maar enkel naar het EU-verdrag en het EVRM.<sup>577</sup>

Bij de lagere bestuurlijke rechtscolleges kan ten aanzien van de erkenning van de voorrang van de beginselen die door de Europese rechter zijn ontwikkeld een terughoudendheid worden vastgesteld.<sup>578</sup> Hun rechtsstatus wordt beduidend minder geacht in vergelijking met de verdragsbepalingen of secundaire regelgeving. Nochtans vormen de Europese – net zoals de internationale – beginselen een rechtsbron in het nationale recht.<sup>579</sup>

### 7.5.2 Europees vertrouwensbeginsel

De Franse bestuursrechters erkennen vandaag de dag het bestaan van een beginsel van rechtszekerheid<sup>580</sup> en gerechtvaardigde verwachtingen in het Europese

571 Nationale GW voorrang op internationale verdragen.

572 Voorrang van het Europese recht in de interne rechtsorde tenzij er strijdige en specifieke grondwettelijke bepalingen zijn.

573 CE Ass. 30 oktober 1998, Sarran et Levacher e.a., *Rec.*, 369 en CE Ass. 8 februari 2007, Société Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., *Rec.*, 55, concl. GUYOMAR.

574 Voorrang van het Unierecht over een latere nationale wet.

575 VALEMBOIS 2002, 1222.

576 CE Ass. 20 oktober 1989, Nicolo, *Rec.*, 190, concl. FRYDMAN.

577 Zie bv. ook GROUSSOT 2006, 360-361.

578 BOYRON 1998, 171-178.

579 Bevestigd in bv. CE 23 oktober 1987, Société Nachfolger Navigation Compagnie, *Rec.*, 319 en CE 28 juli 2000, Paulin, *Rec.*, 317.

580 Bv. in CE 16 november 2005, nr. 265179, Société métallurgique du Rhin gebruikte de *CE* dezelfde formulering van het Hof met betrekking tot de retroactiviteit van Europese

recht.<sup>581</sup> Het principe is dat telkens wanneer een situatie binnen het domein van het Europese recht valt, de Europese beginselen moeten worden toegepast.<sup>582</sup> Frankrijk heeft immers de verplichting het Europese recht en zijn beginselen loyaal toe te passen telkens wanneer wordt opgetreden op een domein dat binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt.<sup>583</sup>

De *CE* maakt een duidelijk onderscheid tussen aangelegenheden die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen en louter nationale aangelegenheden.<sup>584</sup> Die strikte dichotomie krijgt aanhang bij de lagere bestuurlijke rechtscolleges.<sup>585</sup> In de jaren 1990 werden voor de bestuursrechters vaak Europese algemene beginselen ingeroepen maar de toepassing ervan werd geregeld afgewezen omdat ze niet voldoende gepreciseerd waren om als toetsingsgrond voor nationale maatregelen te kunnen worden gebruikt.<sup>586</sup> Geleidelijk aan is de Franse bestuursrechtspraak zich meer gaan afstemmen op het Unierecht. Het probleem is dat de bestuurlijke rechtscolleges de vraag wat binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt soms verschillend beantwoorden.

In de rechtspraak van de *CE* zijn vooral sinds eind de jaren 1999, begin 2000 een aantal standaardformuleringen te bespeuren met betrekking tot de toepassing van het EU vertrouwensbeginsel. Zo is één van de formuleringen bijvoorbeeld:<sup>587</sup> *‘Considérant que le principe de confiance légitime, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, ne trouve à s’appliquer dans l’ordre juridique national que dans le cas où la situation juridique dont a à connaître le juge administratif français*

---

handelingen: *‘Considérant que si, en règle générale, le principe de la sécurité des situations juridiques s’oppose à ce que la portée dans le temps d’un acte communautaire voie son point de départ fixé à une date antérieure à celle de sa publication, il peut en être autrement, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l’exige et lorsque la confiance légitime des intéressés n’est pas de ce fait atteinte (...).’*

581 Bv. *CE* 6 maart 2002, nr. 217646, *Triboulet*; *CE* 30 maart 2007, nr. 289687, *Société ENEL*; *CE* 10 april 2009, nr. 310184, *l’Association pour le maintien de l’élevage en Bretagne* en *CE* 30 december 2009, nr. 301077, *SA Pgl Aventures*.

582 *CE* 16 maart 1998, *Association des Elèves, parents d’élèves et professeurs des classes préparatoires vétérinaires et Mlle Pujol*, *Rec.*, 84.

583 Zie hoofdstuk 3.3.

584 Zie *CE* 9 mei 2001, *Entreprise personnelle Transports Freymuth*, *Rec.*, 865; *CE* 12 mei 2003, nr. 247353, *TF 1*; *CE* 18 februari 2004, nr. 251016, *Commune de Savigny-le-Temple*; *CE* 8 juli 2005, nr. 266900, *Fédération des Syndicats Généraux de l’Education Nationale et de la Recherche publique SGEN CFDT e.a.*; *CE* 16 januari 2006, nr. 266267, *SCI Parc de Vallauris*; *CE Ass.* 24 maart 2006, *Société KPMG*, *rfa* 2006, 463; *CE* 27 juli 2006, nr. 280286, *Philippe A*; *CE* 2 oktober 2006, nr. 282028, *Philippe A* en *CE* 30 maart 2007, nr. 289687, *Société ENEL*.

585 *CAA Bordeaux* 6 mei 2003, nr. 99BX01635, *SARL Pardo-trans*.

586 *Bv. CAA Nantes* 3 juli 1996, nr. 94NT00554, *Levy* en *CAA Douai* 13 maart 2002, nr. 99DA00757, *Lamblin*.

587 *CE* 30 maart 2007, nr. 289687, *Société ENEL*.

*est régie par le droit communautaire;*<sup>588</sup> Gelijkaardige formuleringen zijn dat een schending van het vertrouwensbeginsel (en rechtszekerheidsbeginsel) niet kan worden ingeroepen ‘*dès lors que la décision attaquée n’a pas été prise pour la mise en œuvre du droit communautaire*’<sup>589</sup> of wanneer de aangevochten handeling ‘*n’est pas au nombre des actes pris pour l’application du droit communautaire*.’<sup>590</sup>

In de zaak *Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles* at autres (FNSEA) van 11 juli 2001 werd de vernietiging gevraagd aan de *CE* van het Decreet nr. 2000-280 van 24 maart 2000 *relatif à la modulation des paiements accordés aux agriculteurs au titre des régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune*. Het decreet wijzigde een regime voor directe steun aan Franse landbouwers dat binnen het kader van de EU-regelingen met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid viel.<sup>591</sup> Het verzoek tot vernietiging van dit decreet was onder meer gebaseerd op het middel van schending van gerechtvaardigde verwachtingen en het verbod van retroactiviteit. De *CE* heeft dit middel – daarbij de *conclusions* van *CG SENERS*<sup>592</sup> volgend – verworpen. De *CE* onderzocht het decreet op de verenigbaarheid met het Europese vertrouwensbeginsel daar het een situatie betrof die direct door het Europese recht geregeld werd. De *CE* vond dat er geen schending van het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen en non-retroactiviteit kon worden vastgesteld omdat het voornemen tot wijziging van het decreet publiekelijk en op voorhand was aangekondigd en tevens advies was gevraagd aan het bevoegde orgaan waarin de vertegenwoordigers van de syndicale landbouworganisaties zetelden.<sup>593</sup> In het arrest FNSEA past de *CE* dus het vertrouwensbeginsel toe zoals het door het Hof van Justitie uitgelegd wordt. De *Conseil* besliste dat een decreet met retroactieve gevolgen het vertrouwensbeginsel niet schond daar de landbouwproducenten als geadresseerden reeds ongeveer een jaar over die wijziging waren ingelicht. Die beslissing gaat in tegen de vaste rechtspraak, namelijk onder de zaak *Société du Journal «Aurore»* (zie 7.4.1.2) zou een dergelijke rechtvaardiging niet mogelijk zijn op grond van het algemeen beginsel van non-retroactiviteit van bestuurshandelingen.<sup>594</sup> De *CE* linkte in het arrest FDSEA des

588 Die formule wordt o.m. ook toegepast in: CE 9 mei 2001, nr. 211162, *Société moselane de Tractions*; CE 6 maart 2002, nr. 217646, *Triboulet*; CE 8 juli 2005, nr. 266900, *Fédération des Syndicats Généraux de l’Education Nationale et de la Recherche publique SGEN CFDT e.a.*; CE 10 april 2009, nr. 310814, *l’Association pour le maintien de l’élevage en Bretagne* en CE 27 juli 2009, nr. 292620, *Société Lactalis Industrie*.

589 CE 12 mei 2003, nr. 247353, *TF 1* en CE 16 januari 2006, nr. 260150, *Louis Vuitton*.

590 CE 30 december 1998, nr. 189315, *SA Chagnaud*; CE 5 maart 1999, *Rouquette e.a., Rec.*, 37; CE 28 juli 2000, nr. 205710, *Société Schering-Plough* en CE 28 december 2001, nr. 221140, *Centre regional de parachutisme de Picardie*.

591 CE Ass. 11 juli 2001, FNSEA e.a., *rfda* 2002, 40, concl. CG SENERS en noot DUBOIS.

592 Concl. SENERS in CE Ass. 11 juli 2001, FNSEA e.a., *rfda* 2002, 33-45.

593 CE Ass. 11 juli 2001, FNSEA e.a., *rfda* 2002, 40, concl. SENERS.

594 DELAMMARRE 2004, 194.



Côtes-du-Nord het vertrouwensbeginsel aan de bewoordingen van het verdrag ('(...) *le principe de confiance légitime résultant des stipulations du traité* (...)').<sup>595</sup>

Het is aan de Franse rechter om uit te maken wanneer een situatie onder het Europese recht en zijn beginselen valt.

Zo bijvoorbeeld oordeelde de *CE* in de zaak ENEL<sup>596</sup> dat dit het geval was indien de aangevochten handeling tot doel had de tenuitvoerlegging van de toepasselijke Europese regels in het nationale recht te verzekeren met betrekking tot de interconnectie van het elektriciteitsnet. De *CE* verduidelijkte in die zaak ook wanneer een beroep op het vertrouwensbeginsel niet gerechtvaardigd was. Als de uitvaardiging van de maatregel die de ondernemer benadeelt door deze laatste was te voorzien, is zijn vertrouwen niet gerechtvaardigd en kan geen succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel worden gedaan. Geen enkel element kon worden aangevoerd op grond waarvan de betrokken ondernemer kon veronderstellen dat zijn bevoorrechte positie met betrekking tot de toegang tot het elektriciteitsnet onbeperkt zou behouden worden. De *CE* past hier de rechtspraak van het Hof van Justitie toe inzake de behoedzame ondernemer.

In de zaak Société Lactalis Industrie van 27 juli 2009 voegde de *CE* daar nog een aantal elementen aan toe namelijk dat een beroep op het vertrouwensbeginsel enkel mogelijk is voor iedere ondernemer die te goeder trouw is (*de bonne foi*), er geen excessieve schending mag zijn van het algemene belang of het legaliteitsbeginsel en de betrokken ondernemer gerechtvaardigd mocht verwachten dat het voordeel definitief verkregen was.<sup>597</sup> De voormelde zaak betrof een onderneming Lactalis Industrie die met de onderneming Europe Alimentaire Export vier contracten had gesloten betreffende de verkoop van melkpoeder onder de voorwaarde dat die laatste onderneming de melkpoeder zou afzetten op de markt van Tunesië. Nadat Lactalis kennis kreeg van het feit dat een deel van de melkpoeder was gecommercialiseerd op de Spaanse markt schorste het de uitvoering van de contracten en bracht de douaneautoriteiten op de hoogte. Desalniettemin vroeg en kreeg Lactalis exportrestituties van ONILAIT toegestaan door de Unieverordening 3665/87 (in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid).<sup>598</sup> Nadien is bij de Europese instanties aan het licht gekomen dat de verklaringen van export waren gebaseerd op valse documenten zodat ONILAIT de restituties terugvorderde en bovendien een boetebedrag vorderde. Lactalis industrie beriep zich op het vertrouwensbeginsel. De *CE* herhaalde dat het vertrouwensbeginsel – dat deel uitmaakt van de algemene Uniebeginselen – enkel kan worden toegepast als de aan de rechter voorgelegde

---

<sup>595</sup> CE 19 juni 1992, nr. 65432 65632, FDSEA des Côtes-du-Nord.

<sup>596</sup> CE 30 maart 2007, nr. 289687, Société ENEL.

<sup>597</sup> CE 27 juli 2009, nr. 292620, Société Lactalis Industrie.

<sup>598</sup> Verordening (EEG) nr. 3665/87 van de Commissie van 27 november 1987 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwprodukten, *Pb. L.* 14 december 1987, afl. 351, 1-35.

situatie wordt beheerst door het Unierecht. Dit was het geval aangezien het een geschil tot terugvordering betrof van exportrestituties die waren toegekend in toepassing van een Europese richtlijn. Iedere ondernemer te goeder trouw kan zich op het beginsel beroepen ten aanzien van de bestuursinstantie die de verwachtingen heeft gewekt dat het voordeel dat de betrokkene had verkregen definitief verkregen was, behoudens wanneer er een buitensporige aantasting zou zijn van het algemene belang of van het legaliteitsbeginsel. Het definitieve karakter wordt beoordeeld rekening houdend met de aard van het voordeel, de voorwaarden waaronder het is toegekend en het gedrag van het bestuur na die toekenning. De onderneming Lactalis was echter zelf op de hoogte van het feit dat de producten deels niet geëxporteerd waren naar Tunesië zodat ze de irregulariteiten met betrekking tot de documenten niet kon negeren en evenmin met betrekking tot de exportrestituties die ze had ontvangen. Het vertrouwensbeginsel kon bijgevolg niet worden ingeroepen om zich tegen terugvordering van de sommen te verzetten en ONILAIT was gerechtigd de terugbetaling van de sommen te vragen.

In de reeds uitgebreid aan bod gekomen zaak *Société KPMG e.a.* (zie 7.3.1 en 7.4.1.1) oordeelde de *CE* dan weer dat het vertrouwensbeginsel niet kon worden toegepast omdat de zaak niet door het EU-recht beheerst werd. In het bijzonder werd het middel dat het decreet onverenigbaar was met de Richtlijn van 10 april 1984 *relative à l'agrément des personnes chargées du contrôle légal des documents comptables* afgewezen '*que tel n'est pas le cas en l'espèce, des lors que la directive (...), si elle affirme le principe selon lequel les personnes qui effectuent un contrôle légal doivent être indépendantes, se borne à renvoyer aux Etats membres le soin de définir le contenu de cette obligation*'. Onduidelijk is waarom de *CE* de aangevochten regeling die kadert binnen de tenuitvoerlegging van een richtlijn niet beschouwt als vallend binnen het domein van het EU-recht. Die rechtspraak toont aan hoe moeilijk het is voor sommige rechters om te bepalen of (en eventueel toe te geven dat) een zaak binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt.

Het Uniebeginsel van gerechtvaardigde verwachtingen is tot nog toe niet in het voordeel van een verzoeker toegepast in zaken met betrekking tot bestuurlijke maatregelen die EU-regelgeving implementeren.<sup>599</sup>

In de zaak *l'Association pour le maintien de l'élevage en Bretagne* van 10 april 2009 oordeelde de *CE* dat het Europese vertrouwensbeginsel toepasselijk was aangezien de voorgelegde situatie binnen het toepassingsgebied van het EU-recht viel.<sup>600</sup> In die zaak was een decreet aan de orde dat was genomen als gevolg van een procedure die was ingeleid door de Commissie tegen Frankrijk wegens het niet nakomen van de verplichtingen die resulteerden uit een richtlijn met betrekking tot de vereiste (drink) waterkwaliteit. Het vertrouwensbeginsel was volgens de *CE* niet geschonden daar

599 Bv. *CE* 19 juni 1992, nr. 65432 65632, *FDSEA des Côtes-du-Nord*; *CE* 30 december 1998, nr. 189315, *SA Chagnaud en CAA Bordeaux* 15 juni 1997, nr. 94BX01801, *ONILAIT*.

600 *CE* 10 april 2009, nr. 310184, *l'Association pour le maintien de l'élevage en Bretagne*.

overwegingen van dwingend algemeen belang – die resulteerden uit de procedure wegens niet nakoming van de EU-verplichtingen door Frankrijk – rechtvaardigden dat het betrokken decreet afweek van de normaal toepasselijke nationale regeling.

In de zaak *Société mosellane de Tractions* stelde de *CE* vast dat het Europese vertrouwensbeginsel niet kon worden toegepast omdat het aangevochten decreet nr. 92-798 van 18 augustus 1992 – dat de import van huishoudelijk afval verbod – niet is genomen ter uitvoering van het Unierecht en vooraf is gegaan aan het Uniereglement van de Raad nr. 259/93 EG. Bijgevolg heeft het *Cours administrative d'appel* Nancy in haar beslissing van 17 juni 1999 een '*erreur de droit*' gepleegd omdat een beroep op het vertrouwensbeginsel werd afgewezen wegens het niet vervuld zijn van de voorwaarden terwijl in werkelijkheid het Europese vertrouwensbeginsel niet mocht toegepast worden.<sup>601</sup>

In de zaak *Thalineau et Ville de Vaucresson*<sup>602</sup> paste de *CE* impliciet de algemene Europese rechtsbeginselen toe. Het betrof een decreet die de richtlijn omzette betreffende een procedure voor het toekennen van publieke arbeidscontracten. Het decreet legde overgangsbepalingen vast en had tot gevolg dat de datum van inwerkingtreding van de richtlijn werd verplaatst. De *CE* overwoog impliciet de richtlijn in het licht van het vertrouwensbeginsel te bekijken. De *CG BERGEAL* vermeldde daarentegen uitdrukkelijk de beginselen van rechtszekerheid en gerechtvaardigde verwachtingen op grond waarvan overgangsbepalingen noodzakelijk waren. De *CE* stelde dat de overgangsbepalingen niet in strijd waren met de doelstellingen van de richtlijn.

De leer van de *CE* dat het vertrouwensbeginsel enkel toepasbaar is in situaties die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen, wordt toegepast door de (lagere) rechters in fiscale zaken.<sup>603</sup>

In de zaak *Société métallurgique du Rhin*<sup>604</sup> bijvoorbeeld onderzocht de *CAA* van Nancy een verzoek tot terugvordering van *tva* (btw) in het licht van de toepassing van het Europese non-retroactiviteitsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel. In navolging van de rechtspraak van het Hof van Justitie besliste het *CAA* dat regelgeving niet retroactief mag worden toegepast, behoudens '*à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exige et que la confiance légitime des intéressés est dûment respectée*'.<sup>605</sup>

---

601 CE 9 mei 2001, nr. 211162, *Société mosellane de Tractions*. Hetzelfde werd beslist in de voormelde zaak CE 9 mei 2001, *Entreprise personnelle Transports Freymuth*, *Rec.*, 865.

602 CE 20 februari 1998, nr. 159496 en 159508, *Thalineau e.a.*

603 Bv. *CAA Nantes* 6 december 1995, nr. 93NT00395, *SCI Résidence Dauphine*.

604 *CAA Nancy* 18 december 2003, nr. 98NC01107, *Société Métallurgique du Rhin*.

605 HvJ 98/78, *Racke*, *Jur.* 1979, 69.

### 7.5.3 Nationaal vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden

In het kader van de indirecte toepassing van het Unierecht wordt een zekere ruimte gelaten aan de Franse rechter zijn nationale beginselen toe te passen binnen de Europese randvoorwaarden. Het Franse recht heeft geen vertrouwensbeginsel maar – zoals hiervoor is aangetoond – wel equivalente beginselen ter bescherming van gewekte verwachtingen die zouden kunnen worden toegepast binnen de Uniegrenzen. Dergelijke toepassingen komen hoofdzakelijk voor in het kader van de steunverlening. Dit wordt hieronder geïllustreerd aan de hand van zaken betreffende Europese subsidies en staatssteun.

#### 7.5.3.1 Europese subsidies

Op 28 oktober 2009<sup>606</sup> heeft de *CE* een belangrijke uitspraak gedaan met betrekking tot de intrekking en terugvordering van Europese subsidies in het kader van de gemeenschappelijke wijnmarkt. De nationale regels inzake intrekking van beschikkingen werden door de *CE* getoetst aan de Europese randvoorwaarden.

In die zaak was aan de *Société des Vins et Eaux de vie* door de Franse autoriteiten een subsidiebedrag toegekend op grond van een Europese verordening terwijl de betrokken onderneming niet aan de voorwaarden voldeed tot het verkrijgen van die subsidie. Op grond van het Europese recht moest bijgevolg de onrechtmatig toegekende steun worden teruggevorderd. De Franse overheid heeft nadat werd ontdekt dat de onderneming niet aan de subsidievoorwaarden voldeed – overigens na een brief te hebben ontvangen van de Commissie waarin op de onrechtmatigheid werd gewezen – de subsidie ingetrokken. De onderneming bracht de zaak uiteindelijk voor de *CE*. De *CE* haalde de Europese zaken *Deutsche Milchkontor* en *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* aan (zie 5.3.1.2 en 5.3.1.3) waarin volgens de *CE* het Hof heeft gesteld dat als er geen Europese bepalingen inzake de modaliteiten van terugvordering van onrechtmatige steun zijn voorzien, de nationale bepalingen van toepassing zijn binnen de grenzen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.<sup>607</sup> Het Europese recht verzet zich niet tegen een nationale regeling die de terugvordering van de onrechtmatig verstrekte steun uitsluit rekening houdend met criteria als bescherming van gerechtvaardigde verwachtingen, het verdwijnen van de verrijking zonder oorzaak of het verstrijken van een termijn. Verder werd gewezen op de zaak *Steff Houlberg* (zie 5.3.1.2) waarin het Hof van Justitie stelde dat de begunstigde die te kwader trouw is zich niet op het verstrijken van een termijn voor terugvordering van de onrechtmatige steun kon beroepen. Het is de nationale rechter aan wie de zaak wordt voorgelegd die moet oordelen of de nationale regel ter

606 CE 28 oktober 2009, nr. 302030, *l'Office National Interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture*.

607 Hierbij valt op te merken dat in de Nederlandse rechtsleer daarentegen uit de Europese zaak *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* is afgeleid dat het Europese vertrouwensbeginsel bij terugvordering van Europese subsidies moet worden toegepast en niet het nationale vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden. Zie 6.7.1.

zijde moet worden geschoven met het oog op het verzekeren van de volle werking van het Europese recht. De betrokken société de vins et eaux de vie beriep zich op de nationale intrekingsleer op grond waarvan een bestuurshandeling die rechten creëerde niet meer kan worden ingetrokken na een termijn van vier maanden. Daar de wettigheid van een beslissing tot terugvordering van de steun die onrechtmatig was toegekend bij de toepassing van een Europese bepaling aan de orde was, moest eerst worden nagegaan of er een Europese bepaling was die de modaliteiten van terugvordering van die steun vaststelde. De *CE* kwam tot de conclusie dat dit niet het geval was. Het feit dat de Europese regels de terugvordering van onrechtmatig toegekende steun voorschreven, verhinderde niet dat de modaliteiten van de terugvordering zouden worden bepaald door de nationale regels. De brief (*note interpretative*) die de Commissie had opgesteld waarin werd gewezen op de onrechtmatigheid van de toegekende steun, vormde geen Europese bepaling die de terugvorderingsmodaliteiten en in het bijzonder de termijn zou definiëren. Bijgevolg konden – in afwezigheid van een Europese bepaling – de nationale regels inzake intrekking van beslissingen die rechten creëren worden toegepast ten aanzien van de terugvordering van de betrokken steun.

De *CE* beschreef expliciet zijn rechtspraak van de voorgaande jaren. Het bestuur kan naar nationaal recht een individuele beslissing die rechten creëert en onrechtmatig is slechts intrekken binnen een termijn van vier maanden die volgt op het nemen van de beslissing tot toekenning van de steun. Daarop bestaan een aantal uitzonderingen namelijk een wettelijke of reglementaire bepaling die dit tegensprekt, wanneer sprake is van een onbestaande rechtshandeling, de handeling uitgelokt is door bedrog of op uitdrukkelijk verzoek van de begunstigde. Een beslissing die een financieel voordeel toekent aan de betrokkene creëert een recht zelfs al had het bestuur de verplichting de toekenning van dat voordeel te weigeren.<sup>608</sup> Een individuele bestuursbeslissing waarin de steun wordt toegekend, kan gepaard gaan met voorwaarden waarbij de realisatie van die voorwaarden kan impliceren dat de steun zal worden ingetrokken zonder gebonden te zijn aan die vier-maanden termijn. De *CE* stelde verder dat het aan de nationale rechter is te oordelen of die nationale intrekingsregels verenigbaar zijn met het Europese recht. Ten eerste werd vastgesteld dat de onderneming te goeder trouw was op het moment van het aanvragen van de subsidie. Vervolgens werd nagegaan of de nationale regel inzake de intrekking van onrechtmatige steun de terugvordering van de onrechtmatig toegekende Europese subsidie niet onmogelijk of uitermate moeilijk maakte. Volgens de *CE* was dit niet het geval, de vier maanden voor terugvordering moesten volstaan en de *CE* verwees daarbij onder meer naar een verordeningsbepaling die stelde dat de nationale autoriteiten drie maanden de tijd hebben om een controle uit te voeren. De nationale regels kunnen bijgevolg worden toegepast. De *CE* kwam tot het besluit dat de beslissing tot intrekking van de steun na de termijn van vier maanden te tellen vanaf de toekenning van de steun onwettig was zodat de steun aan de onderneming opnieuw moest worden uitbetaald.

---

608 Zie 7.4.2.2.

Die uitspraak is conform de Europese uitspraken *Deutsche Milchkontor*, *Oelmühle Hamburg* e.a., *Steff Houlberg* en *Huber* (zie 5.3.1.2).

#### 7.5.3.2 Staatssteun

De Franse staat wordt regelmatig geconfronteerd – net zoals de overige lidstaten – met de commissiebeschikkingen waarin de Commissie de staatssteun in strijd met de Europese steunbepalingen acht.<sup>609</sup>

In het Franse bestuursrecht kan alleen maar tot een terugvordering van steun worden overgaan als eerst de onderliggende juridische constructie – een besluit, maatregel of overeenkomst – ongedaan gemaakt of vernietigd wordt aan de hand van het nationale recht. Zo moet een bestuursbesluit op grond waarvan de steun is verleend eerst worden ingetrokken volgens de regels die het nationale recht daaraan stelt.<sup>610</sup> Er kan in herinnering worden gebracht dat de intrekking tot gevolg heeft dat het onrechtmatig besluit wordt geacht nooit te hebben bestaan.<sup>611</sup> Als het besluit is ingetrokken, kan vervolgens het bedrag worden teruggevorderd door middel van een afzonderlijk bestuursbesluit te nemen door het bestuursorgaan.<sup>612</sup>

In Frankrijk kunnen begunstigende onrechtmatige besluiten – als er geen bijzonder wettelijk voorschrift voor de intrekking bestaat – volgens het voormeld *Ternon*-arrest van de *CE* (zie 7.4.2.3) door het orgaan dat het besluit heeft genomen, slechts worden ingetrokken binnen een termijn van vier maanden na uitvaardiging ervan.<sup>613</sup> Dit nationaalrechtelijke regime is problematisch in het licht van het Europese recht met betrekking tot de terugvordering van onrechtmatige staatssteun. Om die reden is de *CE* van oordeel dat die vier maanden-termijn moet wijken voor een commissiebeschikking waarin terugvordering van onrechtmatige staatssteun wordt gelast. Enkel uitzonderlijke omstandigheden zouden de terugvordering kunnen verhinderen.

De *CE* stelde in het bijzonder in zijn rapport van 2004: ‘(...) *des lors que la Commission européenne aura, dans une décision prise en application de l’article 88 du traité instituant la Communauté européenne, ordonné la récupération de l’aide ou des aides illégalement versées, la primauté qui s’attache au droit communautaire*

609 Bv. HvJ C-17/99, *Frankrijk v. Commissie*, *Jur.* 2001, I-2481 en HvJ C-261/99, *Commissie v. Frankrijk*, *Jur.* 2001, I-2537. Zie hierover in het algemeen bv. *CHEROT* 2002, 157-204.

610 DE WAARD e.a. 2005, 105.

611 CE 3 november 1922, *Dame Cachet*, *Rec.*, 790.

612 Wat de gedecentraliseerde lichamen - *collectivités territoriales* - betreft, levert een dergelijk besluit een executoriale titel op ingevolge artikel L.1617-5-1° *Code général des collectivités territoriales*.

613 Bv. CE Ass. 26 oktober 2001, *Ternon*, *Rec.*, 497, concl. SENERS.

*fera obstacle à ce que la ou les entreprises bénéficiaires de l'aide puissent se prévaloir de cette théorie*<sup>614</sup> *pour faire obstacle au reversement.*<sup>615</sup>

In de CELF-zaak oordeelde de *CE* inderdaad dat de vier maanden-termijn opzij moest worden gezet omdat de steun moest worden ingetrokken op grond van strijdigheid met de Europese staatssteunregels.<sup>616</sup> Het Centre d'Exportation du Livre Français (CELF) had tussen 1980 en 2002 jaarlijks steun ontvangen voor het drukken van de behandelingskosten van kleine bestellingen afkomstig uit het buitenland met betrekking tot boeken die in de Franse taal geschreven waren. De Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) vroeg als rechtstreekse concurrent aan de Minister van Cultuur de steun stop te zetten en de uitbetaalde steun terug te vorderen. Er werd een ingewikkelde procedure gevoerd en uiteindelijk werd de zaak voorgelegd aan de *CE* door CELF. Er werd onder meer gevraagd het arrest van het *CAA* te vernietigen waarin werd geoordeeld dat de steun geen pure compensatie was voor het verrichten van een publieke dienst (*service public*) zodat de steun wel degelijk moest zijn aangemeld conform oud artikel 88, § 3, EG (nieuw art. 108, § 3, VWEU). De *CE* oordeelde dat de onrechtmatige steun moest worden teruggevorderd en de regel opzij moest worden gezet op grond waarvan geldelijke beslissingen niet meer konden worden ingetrokken na vier maanden. Die regels mochten immers geen obstakel vormen '*à la pleine effectivité du droit communautaire*' en konden niet in de weg staan aan de verplichting van de staat alle gevolgen te trekken uit de illegaliteit van de steun die was toegekend aan CELF. Uitzonderlijke omstandigheden zouden echter kunnen verhinderen dat de steun moest worden teruggevorderd. Tot drie maal toe had de Commissie verklaard dat de steun verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt en elk van die beslissingen werd nadien vernietigd door het Gerecht (van de Unie). Voor de *CE* rezen twee vragen die hij wenste te stellen aan het Hof van Justitie. Ten eerste: als de steun niet is aangemeld, kan de staat dan beslissen niet tot terugvordering over te gaan omdat de Commissie – geadieerd door een derde – de steun verenigbaar heeft verklaard met de gemeenschappelijke markt? Als dan toch moet worden teruggevorderd, kan dan in de berekening van de sommen die moeten worden terugbetaald rekening worden gehouden met periodes gedurende welke de steun verenigbaar was verklaard met de gemeenschappelijke markt door de Commissie vóór dat die beslissingen werden vernietigd door het Gerecht? Het Hof van Justitie heeft in een arrest van 12 februari 2008<sup>617</sup> een antwoord gegeven op de prejudiciële vragen die vervolgens hebben geleid tot het vervolg van de nationale procedure in een arrest van 19 december 2008.<sup>618</sup> De antwoorden op de prejudiciële

---

614 Met '*cette théorie*' wordt bedoeld op de Ternon-rechtspraak inhoudende dat besluiten na vier maanden alleen nog voor de toekomst ongedaan kunnen worden gemaakt.

615 X 2004, 69. Reeds in zijn rapport van 1992 stelde de *CE* dat bezien vanuit het Europese recht de onmogelijkheid om terug te vorderen in beginsel niet aanvaardbaar is. (Rapport Public 1992. *Le droit communautaire*, 255).

616 CE 29 maart 2006, nr. 274923, Centre d'exportation du livre français (CELF).

617 HvJ C-199/06, CELF e.a., *Jur.* 2008, I-469.

618 CE 19 december 2008, nr. 274923, CELF.



vragen die in hoofdstuk 5 reeds aan bod kwamen, kunnen in herinnering worden gebracht (zie 5.3.2.1). Het Hof van Justitie heeft in het bijzonder gesteld dat de steun die niet is aangemeld conform oud artikel 88, § 3, derde zin EG niet hoeft te worden teruggevorderd als de Commissie een finale beslissing heeft geveld waarbij de steun verenigbaar wordt verklaard met de gemeenschappelijke markt conform artikel 87 EG. Er moeten echter interesten worden gevorderd voor de periode van illegaliteit. Die Europese regels verhinderen echter niet dat een nationale rechter opdraagt de volledige steun terug te vorderen en die steun – nadat die verenigbaar is bevonden – terug te betalen. De nationale rechter kan ook schadevergoedingsacties beoordelen voor schade veroorzaakt door het illegale karakter van de steun. Het Hof van Justitie geeft als antwoord op de tweede vraag dat de verplichting van artikel 88, § 3, 3<sup>e</sup> zin EG (namelijk dat de gevolgen van de onwettigheid van de steun moeten worden geredigeerd) voor de berekening van de terug te betalen sommen zich uitstrekt – behoudens uitzonderlijke omstandigheden – tot de periode tussen de beslissing van de Commissie waarbij de steun verenigbaar werd bevonden en de vernietiging van die beslissing door de Europese rechter. De *CE* besliste in het licht van de prejudiciële antwoorden dat de Minister van Cultuur en Communicatie binnen de drie maanden de interesten op de uitbetaalde bedragen moest hebben teruggevorderd vanaf de oorsprong tot aan de uitspraak, te berekenen overeenkomstig het bepaalde in de verordening nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004. Later moet de minister dan ofwel de interesten vorderen vanaf de rechterlijke uitspraak tot de definitieve beslissing van de Commissie waarbij de steun verenigbaar wordt bevonden met de gemeenschappelijke markt of tot de volledige terugvordering van de steun overgaan als de steun niet verenigbaar wordt bevonden.

In het recente *CELF II*-arrest van het Hof van Justitie is bepaald dat het feit dat de commissiebeschikking – waarbij de steun voor de derde keer verenigbaar is verklaard met de gemeenschappelijke markt – voor de derde keer door het Gerecht is vernietigd, geen uitzonderlijke omstandigheid uitmaakt op grond waarvan de terugbetaling van de steun zou kunnen worden beperkt. Integendeel drie opeenvolgende vernietigingen – wat zelden gebeurt – doen geen gerechtvaardigde verwachtingen rijzen en moeten eerder de betrokkene in toenemende mate doen twijfelen over de verenigbaarheid van de steun.<sup>619</sup>

#### 7.5.4 *Vrijwillige adoptie*

Tot slot rijst de vraag of het Europese vertrouwensbeginsel een concrete impact heeft op de (beginselen van de) Franse rechtsorde. In het bijzonder wordt hieronder onderzocht of er totaal geen invloed is dan wel dat de invloed zodanig is dat zelfs in nationale zaken een Europees vertrouwensbeginsel wordt toegepast. Een andere mogelijkheid is dat een nationaal vertrouwensbeginsel het levenslicht ziet al dan niet onder invloed van het Europese recht.

619 HvJ C-1/09, *CELF II*, n.n.g.

Verschillende (vooral lagere) bestuursrechters hebben een vertrouwensbeginsel in louter nationale zaken toegepast, voornamelijk in fiscale zaken.

Het *TA* Parijs erkende het bestaan van het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen in puur nationale aangelegenheden maar stelde dat in de huidige situatie de eiser de schending van het beginsel niet kon inroepen tegen een bestuursbeslissing betreffende de keuze van een locatie van *Stade de France*.<sup>620</sup> Het *CAA* Bordeaux erkende het bestaan van een beginsel van rechtszekerheid en gerechtvaardigde verwachtingen in nationaal fiscaal recht. Het *CAA* stelde daarbij evenwel uitdrukkelijk dat de toepassing van die beginselen niet kon leiden tot het vernietigen van wetgeving daar de beginselen als infra-legislatief moeten beschouwd worden.<sup>621</sup> Deze redenering werd bevestigd door het *CAA* Bordeaux.<sup>622</sup> Die laatste zaken zouden kunnen worden geïnterpreteerd als vallend binnen het domein van het Europese recht want fiscale aangelegenheden en in het bijzonder de btw (*tva*) kunnen worden gelinkt met de zesde Unierichtlijn.<sup>623</sup> De rechter is echter zwijgzaam over de link met het Europese recht. In de zaken *Caisse Régionale de Crédite Agricole Mutuel du Cher* en *Caisse Régionale de Crédit Agricole Mutuel d'Indre et Loire* gebruikte het *CAA* Nantes dezelfde formulering en linkte de beginselen van rechtszekerheid en gerechtvaardigde verwachtingen aan elkaar. Op die wijze wordt het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen vastgeknoopt aan het rechtszekerheidsbeginsel waarmee Franse juristen intussen toch meer vertrouwd zijn en wordt een incorporatie van dit 'vreemde' beginsel in het nationale recht vergemakkelijkt.<sup>624</sup> Het *CAA* en de *CE* linken het vertrouwensbeginsel ook aan het beginsel van verkregen rechten. In de zaak *Nestlé* (interne fiscale zaak) bijvoorbeeld linkte de *CE* het beginsel van verkregen rechten met rechtszekerheid en gerechtvaardigde verwachtingen. De *CE* wees automatisch de toepassing van het vertrouwensbeginsel af na de vaststelling dat het beginsel van verkregen rechten niet geschonden was.<sup>625</sup>

De meeste bestuurlijke rechtscolleges en vooral de lagere bestuursrechters erkennen dus het bestaan van een vertrouwensbeginsel in fiscale zaken maar er is geen duidelijke lijn. Er rijst verwarring doordat de rechters vaak niet verduidelijken of er *in casu* sprake is van een puur nationale situatie dan wel een situatie die binnen het toepassingsdomein van het Europese recht valt. Tevens wijzen de rechters de toepassing van het vertrouwensbeginsel vaak af wegens de 'omstandigheden van

---

620 TA Parijs 14 oktober 1997, *Société Batignolle*, *DA* 1998, 118.

621 CAA Bordeaux 22 februari 1994, nr. 92BX00939, *Ministre du Budget*.

622 CAA Bordeaux 8 maart 1994, nr. 92BX00716, *Ministre du Budget*.

623 De vermelde zaken conflicteren met de SNIP-zaak waarin de *CE* erkende dat de algemene beginselen hiërarchisch hoger stonden dan de nationale wet in een situatie die binnen het toepassingsgebied van het Unierecht viel (*CE* 3 december 2001, nr. 226514, *Syndicat National de l'Industrie Pharmaceutique* e.a.).

624 GROUSSOT 2006, 377.

625 *CE* 25 juni 2003, nr. 239189, *Société Nestlé France*. Vgl. *CAA* Nantes 6 december 1995, nr. 93NT00395, *SCI Résidence Dauphine* (Europese beginselen).

de zaak' (geen serieuze argumentatie). In bepaalde beslissingen werd de verzoeker uitgesloten het beginsel 'nuttig' in te roepen in een zaak (*utilement - en tout état de cause*).<sup>626</sup>

De partijen werpen steeds meer een beginsel van rechtszekerheid en ook een vertrouwensbeginsel op in louter nationale (fiscale en andere) zaken, echter vaak zonder afdoende argumentatie en vaak zonder succes.<sup>627</sup> Uit een aantal recente uitspraken kan worden afgeleid dat de *CE* stilaan een nationaal vertrouwensbeginsel begint te erkennen vooralsnog zonder veel uitleg. Opvallend is dat daar geen ruchtbaarheid aan wordt gegeven in tegenstelling tot het rechtszekerheidsbeginsel in het KPMG arrest.

Zo is er het recente arrest *Société IDL*<sup>628</sup> van 28 mei 2010 waarin het vertrouwensbeginsel in een louter nationale zaak werd opgeworpen. De *CE* stelde dat om dit beginsel succesvol te kunnen invoeren vereist is '*que l'institution publique ait préalablement fait naître des espérances fondées chez celui qui s'en prévaut*'. In *casu* waren volgens de *CE* geen gerechtvaardigde verwachtingen bij de betrokkene gewekt. Ook in een zaak van 26 mei 2010 kwam het vertrouwensbeginsel aan bod. Daarin werd gesteld dat de minister binnen de vernietigingstermijn een *circulaire* kon intrekken zonder de beginselen van non-retroactiviteit, rechtszekerheid en vertrouwen te schenden.<sup>629</sup>

Nu duidelijk is dat de bestuursrechters het vertrouwensbeginsel toepassen in fiscale zaken en er recentelijk een vertrouwensbeginsel in de rechtspraak van de *CE* opduikt, rijst de vraag of dit onder invloed van het Europese recht is gebeurd. Vele rechtsgeleerden zijn er van overtuigd dat het Europese recht en zijn beginselen een duidelijke impact hebben op het Franse bestuursrecht.<sup>630</sup> Doordat de nationale rechters – in hun rol als Unierechters met betrekking tot zaken die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen – de algemene Europese beginselen moeten toepassen, raken ze vertrouwd met de beginselen die vreemd zijn aan hun nationale rechtsorde zoals het vertrouwensbeginsel. Sommige auteurs vinden de invloed van de EU een goede zaak gelet op ruimere rechtsbescherming die aan de rechtsonderhorigen kan worden geboden door onder meer de introductie van een vertrouwensbeginsel.<sup>631</sup> Die invloed zou ook niet meer tegen te houden zijn.<sup>632</sup> Het gebruik van twee standaarden van bescherming (één voor nationale zaken en

626 GROUSSOT 2006, 376.

627 Bv. CE 29 mei 2009, nr. 307162, *Société les laboratoires servier* en CE 12 maart 2010, nr. 306458, *SARL Agora Cinemas*.

628 CE 28 mei 2010, nr. 320950, *Société IDL*.

629 CE 26 mei 2010, nr. 320797, *l'Association en toute franchise département des Bouches-du-Rhône*.

630 ABRAHAM 2001, 143-160.

631 GALMOT 1997, 71.

632 AUBY 2001, 912-926; DUTHEIL DE LA ROCHÈRE 2000a, 429 en GALMOT 1997, 67 en 76-78.

één voor Europese zaken) leidt tot incoherentie en rechtsonzekerheid voor de burgers.<sup>633</sup> Niet iedereen is echter enthousiast over de toenemende europeanisering. Er zijn rechtsgeleerden die de Europese rechtsbeginselen beschouwen als ‘anathemas’ of een ‘gruwel’ voor de interne rechtsorde. CALMES die in haar werk de vertrouwensbeginselen in Europa en Duitsland heeft geanalyseerd, concludeerde dat die beginselen een soort van monsters, virussen vormen voor de Franse rechtsorde.<sup>634</sup> Zij werpt twee argumenten op ter verwerping van de receptie van een vertrouwensbeginsel in de Franse rechtsorde (vgl. 7.3.3). Ten eerste kunnen de nationale rechters hun toevlucht nemen tot de bestaande begrippen en beginselen en dat moet volstaan ter bescherming van de rechtsonderhorigen.<sup>635</sup> Ten tweede vormt de culturele diversiteit en het feit dat iedere lidstaat zijn eigen specifieke rechtsorde heeft, een belemmering voor de introductie van een dergelijk beginsel dat vreemd is aan de nationale rechtsorde en dat geen rekening houdt met de tradities van een rechtssysteem.<sup>636</sup> GROUSSOT is het daar niet mee eens en stelt dat de Europese beginselen juist waardevol zijn want ze vullen het nationale rechtssysteem aan en zijn ook verrijkend. Het probleem kan liggen in de achterdocht van de Franse rechter ten aanzien van vreemde begrippen en beginselen en het feit dat de traditionele houding van de *CE* haaks staat op de benadering van het Hof van Justitie.<sup>637</sup>

Uit de voorgaande hoofdstukken en hetgeen hier is gesteld, kan worden afgeleid dat er wel degelijk een invloed is van het Europese recht en zijn rechtsbeginselen – in het bijzonder het vertrouwensbeginsel – op de nationale rechtsordes. Daarmee is echter nog niet aangetoond dat het Europese vertrouwensbeginsel de Fransen ertoe aanzet een nationaal vertrouwensbeginsel te ontwikkelen. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de recente vastlegging van het rechtszekerheidsbeginsel in het Franse bestuursrecht. Volgens MODERNE is de Europese invloed niet totaal afwezig maar zou ook een redenering van puur nationaal recht tot de erkenning van een nationaal rechtszekerheidsbeginsel hebben kunnen leiden. Hierboven is gewezen op het fenomeen dat vele elementen van dit beginsel al in de nationale rechtspraak aanwezig waren zonder dat uitdrukkelijk van het begrip ‘rechtszekerheid’ werd gesproken.<sup>638</sup> MELLERY stelt: ‘(...) *l’exigence de sécurité juridique est encouragée, stimulée, entretenue par les sources européennes de notre droit.*’ Hij vindt dus wel dat het Europese recht tot de erkenning van dit beginsel heeft bijgedragen en heeft het zowel over de rechtspraak van het Hof

---

633 GROUSSOT 2006, 379 en MELLERAY 2004, 147.

634 CALMES 2002, 1249-1265.

635 Bv. de rechtspraak in verband met verkregen rechten van de *CE*: *CE Ass.* 26 oktober 2001, Ternon, *Rec.* 497, concl. SENERS en *CE Sect.* 6 november 2002, Mme Soulier, *rfda* 2003, 225, concl. AUSTRY. Zie ook DELAMARRE 2004, 186-193.

636 HARLOW 2002, 199-224 en LEGRAND 1997, 111-124.

637 GROUSSOT 2006, 380.

638 MODERNE 1998, 517-518.

van Justitie van de Europese Unie als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>639</sup>

Het vertrouwensbeginsel verschilt in die zin van het rechtszekerheidsbeginsel dat het eerste beginsel totaal nieuw is in het Franse bestuursrecht (met uitzondering van fiscale zaken). In de vroegere rechtspraak zijn geen aspecten van dit beginsel terug te vinden, slechts alternatieve beginselen die mogelijk tot een vergelijkbaar resultaat kunnen leiden (bijvoorbeeld verkregen rechten). Het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen was dus zowel naar begrip als naar inhoud onbestaand in het Franse recht.<sup>640</sup> Volgens bepaalde rechtsgeleerden is het onder invloed van het Europese recht dat steeds meer de vraag rees of een vertrouwensbeginsel in louter nationale aangelegenheden kon toegepast worden.<sup>641</sup> Een feit is dat de Franse rechters niet gewoon waren een vertrouwensbeginsel te hanteren.<sup>642</sup> Eén van de fundamentele aspecten die via de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel werd geïntroduceerd, is de techniek van de (subjectieve) belangenafweging.<sup>643</sup> In Frankrijk ontbreekt in grote mate het concept van de belangenafweging, omwille van het feit dat de benadering traditioneel gericht is op de handhaving van het objectieve recht door bestuur en rechter.<sup>644</sup> Hierop moet de nuance worden aangebracht dat in het aansprakelijkheidsrecht – in beperktere mate en impliciet – een belangenafweging plaatsvindt.

Sommige rechters en rechtsgeleerden zijn voorstander van een *spill over* van het Europese vertrouwensbeginsel in de interne rechtsorde, anders gezegd een vrijwillige aanvaarding van het Europese beginsel in louter nationale zaken. Het is denkbaar dat de nationale rechter die geen equivalent kent ervoor kiest het Europese beginsel toe te passen ook in nationale situaties wat de rechtsbescherming van de burger ten goede komt. De huidige dichotomie is artificieel en moeilijk te begrijpen voor de rechtsonderhorigen.<sup>645</sup> Over het algemeen weigeren de bestuurlijke rechtscolleges vooralsnog de algemene Europese beginselen toe te passen in louter nationale aangelegenheden.<sup>646</sup> Het *Cour de Cassation* heeft daarentegen de Europese rechtsbeginselen wel al toegepast in louter nationale situaties zoals bijvoorbeeld het beginsel van het verbod van discriminatie ten

639 MELLERAY 2004, 145-146.

640 DUTHEIL DE LA ROCHERE 2000a, 430; FROMONT 1996, 178 en GALMOT 1997, 72.

641 Zo is het beginsel in verschillende sociaalrechterlijke zaken opgeworpen: bv. Cass. soc. 27 januari 2000, nr. 98-18085, Société Entreprise Malet; Cass. soc. 11 mei 2001, nr. 00-10147, Société Klinos en Cass. soc. 29 mei 2001, nr. 00-40764, Société De Bruyn-Ozair. Zie ook DUTHEIL DE LA ROCHERE 2000a, 417-431 en GALMOT 1997, 67-79.

642 PUISOCHET 1996, 581-585.

643 Zie o.m. concl. CG BRAIBANT in CE 28 mei 1971, Ville Nouvelle Est, *Rec.* 409. Zie ook BROWN & BELL 1998, 264 en THOMAS 2000, 13.

644 DE MOOR-VAN VUGT 1995, 41-44.

645 HEERS 1995, 966.

646 Bv. CE 12 mei 2003, nr. 247353, TF 1 en CAA Bordeaux 6 mei 2003, nr. 99BX01635, SARL Pardo-trans.

aanzien van enkele bepalingen van de Franse belastingcode.<sup>647</sup> Naast het *Cour de Cassation* passen ook de lagere bestuursrechters niet steeds een strenge dichotomie toe tussen de twee paradigma's van recht en hebben zich in bepaalde gevallen flexibeler opgesteld ten aanzien van het hanteren van een rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zoals hierboven is gebleken.

Er zijn rechtsgeleerden die pleiten voor een vertrouwensbeginsel *à la française* in plaats van de loutere overname van het Europese beginsel. VINCENT stelt voor een beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen naar nationaal recht te erkennen dat als volgt kan ingevuld worden: '*le principe tel que nous proposons de le définir se résume pour le juge à opérer une double qualification juridique en appréciant d'une part, le caractère imprévisible d'un changement de réglementation, d'autre part, le degré de confiance que l'attitude de l'administration a fait naître chez ses interlocuteurs, démarche qui ne diffère guère de celle qui est déjà la sienne lorsqu'il a par exemple à apprécier le caractère formel d'un engagement ou d'une promesse.*'<sup>648</sup> Hij stelt dus een vertrouwensbeginsel voor dat niet alleen bescherming moet bieden ten aanzien van vertrouwen gewekt door een gedraging van het bestuur maar ook ten opzichte van de onvoorziene wijziging van reglementaire handelingen.

#### 7.5.5 Tussenconclusie

Besloten kan worden met de vaststelling dat de voorrang van het Unierecht onder voorwaarden in de Franse rechtsorde wordt aanvaard. In het bijzonder wordt de voorrang gebaseerd op de nationale grondswetsbepalingen en bij strijdigheid met de GW wordt het Unierecht buiten spel gezet (dit in strijd met de rechtspraak van de Europese rechters). De Franse bestuursrechter past in dit kader het Europese vertrouwensbeginsel (en rechtszekerheidsbeginsel) toe voor zover hij vaststelt dat een zaak binnen het toepassingsgebied van het Unierecht valt. Bij die toepassing tracht de Franse rechter zich te conformeren met de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake behoedzame ondernemer, goede trouw en belangenafweging. Is er sprake van een indirecte toepassing van het Europese recht dan bestaat er ruimte voor de toepassing van nationale beginselen binnen de Europese randvoorwaarden. In het Franse recht is deze kwestie voornamelijk aan de orde bij de intrekking en terugvordering van Europese en nationale steun. Vele fiscale rechters hebben een nationaal vertrouwensbeginsel erkend (wat deels te maken heeft met de neerlegging van het vertrouwensbeginsel in artikel L 80A en B van de *Livre des procédures fiscales*). Recent duikt het beginsel ook op in de rechtspraak van de CE, vooralsnog zonder veel ophef. In het licht van de bovenstaande ontwikkelingen kan worden verondersteld dat de Franse rechtsorde wellicht in de toekomst een vertrouwensbeginsel formeel zal erkennen. Over het antwoord op de vraag of

---

647 Cass. 23 februari 1999, nr. 96-18528, *Coopération des vignerons de l'île de France* (Pineau des Charentes) en Cass. 30 november 1999, nr. 97-16869, *Floc de gascogne*.

648 Concl. VINCENT in CAA Nancy, 17 juni 1999, *Ministre de l'Environnement v. Entreprise Transports Freymuth*, *rfda* 2000, 261.

dit te wijten is aan de invloed van het Europese vertrouwensbeginsel, kan worden gediscussieerd. Het is waarschijnlijk dat de Franse rechters – optredend als Unierechters in zaken die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen – met het vertrouwensbeginsel en zijn toepassingsvoorwaarden vertrouwd raken. Dit kan de wijze van denken beïnvloeden van de Franse rechters. Er kan niet worden ontkend dat het vertrouwensbeginsel een innovatief beginsel in de Franse objectieve rechtsorde is want in hoge mate subjectief en steeds gepaard gaand met een belangenafweging. Het vertrouwensbeginsel zal wellicht nog ‘vreemder’ aanvoelen dan het rechtszekerheidsbeginsel. Verschillende aspecten van het rechtszekerheidsbeginsel werden al jaren toegepast maar dit beginsel is pas recent erkend als één van de *principes généraux du droit*.

### 7.6 Besluit

In het Franse bestuursrecht spelen de *principes généraux du droit* een belangrijke rol. Onder die principes is een rechtszekerheidsbeginsel te vinden. Het heeft tot 2006 geduurd vooraleer een rechtszekerheidsbeginsel uitdrukkelijk is erkend hoewel verschillende elementen ervan reeds lange tijd in de rechtspraak aanwezig waren. Wellicht is de uitdrukkelijke erkenning ervan gebeurd onder invloed van het Europese recht. Met het vertrouwensbeginsel is het tot op heden anders gesteld. Bepaalde wetteksten erkennen materieel het vertrouwensbeginsel maar de Franse bestuursrechters en het Grondwettelijk Hof aanvaarden tot op heden formeel geen nationaal vertrouwensbeginsel. De uitdrukkelijke erkenning ervan stuit op verzet zowel bij de rechters als de rechtsleer. Het Franse recht gaat uit van regels van objectief recht die geen rekening houden met de concrete situatie van de geadresseerde. Het subjectieve vertrouwensbeginsel zou niet passen in de objectieve rechtsorde. De rechtsleer geeft als verklaring voor de moeizame erkenning van dit beginsel in de Franse rechtsorde dat er voldoende alternatieven bestaan zodat er geen reden zou zijn tot erkenning van dit beginsel. Vooreerst is er een efficiënt schadevergoedingssysteem. Zowel de foutaansprakelijkheid als – weliswaar in beperkte mate – de risicoaansprakelijkheid en de aansprakelijkheid wegens schending van de *égalité devant les charges publiques* kunnen worden ingezet om de schade ontstaan wegens de schending van het vertrouwen te vergoeden. Op grond van de aansprakelijkheidstheorie kan echter enkel vergoeding worden bekomen voor de door de schending van vertrouwen geleden schade. Een bestuursorgaan kan in Frankrijk met andere woorden nooit gebonden zijn aan een specifieke toezegging. Daarenboven leidt niet elke schending van vertrouwen tot specifiek te ramen schade die daarmee in causaal verband staat. Een ander alternatief is het beginsel van verkregen rechten. Het Franse recht biedt op het eerste zicht een sterkere bescherming via de toepassing van dit beginsel. Het begrip is echter betrekkelijk uitgehold zodat er van de bescherming niet veel over blijft. Tal van beslissingen creëren geen rechten in die zin dat de betrokkene recht heeft op behoud ervan zodat die voor onbepaalde duur kunnen worden ingetrokken



en opheffen. Zo bijvoorbeeld de *autorisations de police*, de rechtserkende beslissingen, enz. Voordien vielen ook alle geldelijke beschikkingen onder de beslissingen die geen rechten creëren, maar daar is verandering in gekomen met het arrest Soulier.

De equivalente situaties van rechtssituaties die naar Europees recht worden benaderd vanuit het vertrouwensbeginsel zijn onderzocht: werking in de tijd van bestuursregelgeving, intrekking en opheffing van bestuurshandelingen, afwijking van toezeggingen en inlichtingen en ten slotte afwijking van een beleid, vaste praktijk of gedoogbeleid. Ten eerste wat de werking in de tijd van bestuursregelgeving betreft, is de regel dat een reglementaire handeling van een bestuursoverheid onmiddellijk in werking treedt en dus ook geldt ten aanzien van situaties ontstaan in het verleden waarvan de gevolgen nog niet zijn opgehouden op het moment van inwerkingtreding van het reglement. Het beginsel van de onmiddellijke werking geldt in combinatie met het beginsel dat niemand een verkregen recht heeft op behoud van een reglement. Is een reglement onwettig dan moet het bestuur dit reglement opheffen al dan niet op uitdrukkelijk verzoek van een rechtsonderhorige. Het nieuwe reglement is evenwel in beginsel niet van toepassing op lopende private contracten tenzij een wet met openbare-orde-karakter dit uitdrukkelijk heeft bepaald. Er is een aantal uitzonderingen op het retroactiviteitsverbod zoals wanneer de wetgever uitdrukkelijk de retroactiviteit van een reglementaire handeling voorschrijft. Op de regel van de onmiddellijke werking bestaat een tweede uitzondering namelijk wanneer het invoeren van een reglement gepaard moet gaan met overgangsmaatregelen. Het is in beginsel aan de regelgever te beslissen of overgangsmaatregelen nodig zijn in het geval dat algemene belangen of de betrokken privé-belangen op buitensporige wijze zouden geschonden worden. Het vereiste van overgangsmaatregelen wordt doorgaans gekoppeld aan rechtszekerheid maar in de rechtspraak is al eens aanvaard dat het vertrouwensbeginsel daaraan ten grondslag ligt.

De intrekking en opheffing van bestuurshandelingen wordt beheerst door de beginselen van *intangibilité des effets individuels des actes administratifs*, van verkregen rechten en non-retroactiviteit. Twee conflicterende beginselen moeten worden verzoend namelijk legaliteit en rechtszekerheid. In de intrekkingssleer spelen een aantal cruciale elementen een rol namelijk de vraag of de beslissing al dan niet rechten creëert en de vraag of de beslissing wettig dan wel onwettig is. De eerste vraag namelijk of de beslissing al dan niet rechten creëert, is meteen ook de zwakte van de theorie. Heel wat handelingen blijken geen rechten te creëren en zijn aldus vrij intrekbaar of ophefbaar ongeacht op welk moment in de tijd ook: beslissingen tot verwerping, onbestaande of frauduleuze bestuurshandelingen, rechtserkende handelingen, *autorisations de police*, enz. Wettige beslissingen die rechten creëren, kunnen niet worden ingetrokken. Onwettige beslissingen kunnen worden ingetrokken of opgeheven binnen een termijn van vier maanden vanaf het nemen van de beslissing. Daarop bestaat een aantal uitzonderingen zoals

een wettelijke bepaling, instemming van de partijen en een intrekking op grond van een bevel van de rechter.

Een Frans bestuursorgaan kan nooit gebonden zijn door een toezegging zelfs al is die duidelijk en specifiek. Enkel schadevergoeding kan soelaas bieden bij een afwijking van de gedane toezegging. Hetzelfde geldt ten aanzien van gegeven inlichtingen. Niet elke toezegging of inlichting brengt aansprakelijkheid van de overheid mee; de onvoorzichtigheid van de geadresseerde zal tot gedeelde aansprakelijkheid leiden en de relatief strenge aansprakelijkheidsvoorwaarden leiden geregeld tot een afwijzing van de aansprakelijkheidsvordering. Sinds het arrest *Crédit Foncier de France* van 1970 kunnen bestuursorganen met betrekking tot de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheden beleidsregels vastleggen. Een onderscheid moet worden gemaakt tussen *directives* en *circulaires*. *Circulaires* zijn in beginsel louter interne bestuursdocumenten en kunnen de overheden niet binden in tegenstelling tot de *directives*. De *directives* zetten algemene richtlijnen uit in verband met het te voeren beleid en individuele beslissingen kunnen door de bestuursrechters aan die *directives* worden getoetst (echter niet aan de *circulaires*). De toepassing van een *directive* is echter niet absoluut en er kan worden van afgeweken op grond van de omstandigheden, overwegingen van algemeen belang of wegens onwettigheid. Het gelijkheidsbeginsel is bepalend bij de *directives*. Rechtsonderhorigen kunnen zich voor het bestuur en de rechter beroepen op de *directive* wanneer een individuele beslissing daarvan afwijkt wegens schending van het gelijkheidsbeginsel of om een beslissing aan te vechten die niet gerechtvaardigd is in het licht van de *directive*. Een onwettige *directive* zal niet worden toegepast. De overheden zijn enkel gebonden aan *directives* die zijn gepubliceerd. Daarenboven biedt de titel van het document nog geen garantie dat het werkelijk om een *directive* respectievelijk *circulaire* gaat maar de rechters gaan vaak niet zover dit in detail te onderzoeken. De bestuursoverheden kunnen op grond van het gelijkheidsbeginsel ook gebonden zijn aan een vaste praktijk. Een gedoogbeleid is in beginsel niet aanvaardbaar op grond van het legaliteitsbeginsel. Iedere overheid moet een onwettigheid ongedaan maken.

Er kan een zichtbare invloed van het Europese vertrouwensbeginsel in de Franse rechtsorde worden vastgesteld. Niettegenstaande de moeilijke aanvaarding van de voorrang van het Europese recht en zijn rechtsbeginselen worden op dit ogenblik de Europese beginselen – waaronder het Europese vertrouwensbeginsel – toegepast in zaken die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen. Daar er geen formeel nationaal vertrouwensbeginsel bestaat zal het Europese vertrouwensbeginsel zowel bij de directe als indirecte toepassing van het Europese recht de minimumnorm en tegelijkertijd de maximumnorm zijn. De *CE* maakt een zeer strikt onderscheid tussen zaken die al dan niet binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen. Het vertrouwensbeginsel kan volgens de *CE* niet worden toegepast in een louter nationale zaak. De *CE* heeft wel uitdrukkelijk erkend dat het vertrouwensbeginsel deel uitmaakt van de Europese algemene rechtsbeginselen en in Europeesrechtelijke zaken door de

Franse rechters moet worden toegepast. Ten aanzien van de terugvordering van Europese subsidies is wel al toepassing gegeven aan de nationale intrekkingssregels waarbij de nationale rechter de nationale intrekkingstermijn heeft bekeken in het licht van de Europese randvoorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Hij heeft daarbij vastgesteld dat de betrokkene te goeder trouw was en dat de nationale termijn van intrekking binnen vier maanden, de terugvordering van de onrechtmatig toegekende subsidies niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakte. Ten aanzien van de terugvordering van onrechtmatige staatssteun op grond van een commissiebeschikking oordeelde de *CE* daarentegen dat de vier maanden termijn moest wijken want de onrechtmatige steun die niet is aangemeld moet worden teruggevorderd behoudens uitzonderlijke omstandigheden opdat de volle werking van het Europese recht zou worden gewaarborgd. Veel is te doen rond de *spill over* van het vertrouwensbeginsel in louter nationale zaken. Sinds de verplichte toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel in zaken die volledig geëuropeaniseerd zijn, raken de rechters steeds meer vertrouwd met het beginsel, zijn toepassingsvoorwaarden en de belangenafweging. Het vertrouwensbeginsel wordt geregeld erkend in louter nationale fiscale zaken, echter zonder een duidelijke lijn in de rechtspraak. Vaak gaat de voorkeur uit naar het gebruik van meer vertrouwde beginselen zoals verkregen rechten. Maar ook in andere zaken duikt het vertrouwensbeginsel al eens op. Recentelijk heeft de *CE* over de toepassing van het beginsel geoordeeld terwijl het louter nationale zaken betroffen. In het licht van deze evolutie gaan er in de rechtsleer stemmen op om een vertrouwensbeginsel te erkennen, niet door het Europese beginsel te kopiëren, maar door een vertrouwensbeginsel gekneed naar Franse eigenheden en behoeften in te voeren.

## 8 Gerechtvaardigde verwachtingen in de Belgische rechtsorde

### 8.1 Inleiding

De Belgische rechtsorde komt als laatste aan bod mede omdat vele bestuursrechtelijke elementen aan zowel het Franse als het Nederlandse recht zijn ontleend. De algemene rechtsbeginselen en beginselen van behoorlijk bestuur vertonen een Franse origine maar sommige van die beginselen zijn zich later in hun evolutie meer op de Nederlandse equivalenten gaan oriënteren. In België is er slechts één algemene bestuursrechter en dat is de Raad van State. De burgerlijke rechter speelt met betrekking tot de bestuursgeschillen een belangrijke rol. Dit heeft als consequentie dat de rechtspraak inzake bestuursgeschillen als puzzelstukjes over het juridische landschap verspreid liggen. De scheidingslijn tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter wordt getrokken door het criterium van subjectief en objectief recht. Dit criterium is echter één van meest beschreven en betwiste angelen in het Belgische recht. Na een beschrijving van de rechterlijke organisatie worden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur toegelicht. De kwalificatie en rechtsgrond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur hebben vele (hoofdzakelijk Vlaamse) pennen in beweging gebracht. België kent geen lange traditie van criteria die overheidshandelen beperken, onder meer wegens de vrees dat de rechter op de stoel van het bestuur gaat zitten en bijgevolg de hoog in het vaandel gedragen scheiding der machten in het gedrang zou brengen.

Vervolgens wordt stilgestaan bij de kern van dit onderzoek namelijk de vraag naar het bestaan van een vertrouwensbeginsel en de doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel in de Belgische rechtsorde. Het Belgische rechtszekerheidsbeginsel waarvan het vertrouwensbeginsel een uitloper is, wordt nader bekeken. Daarop volgt een beschrijving van het vertrouwensbeginsel en worden de kenmerken van dit beginsel in de verf gezet. De toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel worden onderzocht. *Primo* worden de bronnen van vertrouwen bekeken, *secundo* wie het vertrouwen kan wekken, *tertio* of er contra-indicaties zijn die zich tegen het honoreren van het vertrouwen verzetten, *quatro* het dispositievereiste en *quinto* de belangenafweging. Wat de contra-indicaties betreft, wordt stilgestaan bij de *contra legem*-problematiek die – in tegenstelling tot Nederland – niet voorkomt in de algemene bestuursrechtspraak maar enkel in het fiscale recht. Hierop wordt dieper ingegaan omdat daar zowel in rechtspraak als in de rechtsleer veel belang aan gehecht wordt. De gevolgen van de schending van het vertrouwensbeginsel worden beschreven.

De situaties worden onderzocht die equivalent zijn aan deze waarin naar Europees recht een vertrouwensbeginsel aan de orde kan zijn. De werking in de tijd van bestuursregelgeving en de rol die daarbij is weggelegd voor het vertrouwensbeginsel worden bekeken; in het bijzonder de onmiddellijke werking, terugwerkende kracht en de eerbiedigende werking van bestuursregelgeving.

Vervolgens komt het leerstuk van de intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen aan bod. De Belgische regels betreffende de intrekking – die zijn ontwikkeld door de Raad van State – zijn grotendeels overgenomen uit het Franse recht maar met de tijd zijn een aantal aanpassingen en verfijningen doorgevoerd specifiek voor de Belgische rechtsorde. Net zoals in Frankrijk zijn in België vele handelingen aan het verbod van intrekking onttrokken door de regel dat enkel handelingen die rechten (op behoud ervan) creëren niet intrekbaar zijn. De regels inzake de opheffing van bestuursbeslissingen komen daarna aan bod en tevens wordt stilgestaan bij de uitzonderingen. Er wordt aandacht besteed aan een heikel discussiepunt in de Belgische rechtspraak en rechtsleer namelijk de onvolmaaktheid van de klassieke leer betreffende de intrekking en in het bijzonder de determinerende betekenis die wordt gehecht aan het rechtsverlenend karakter van de bestuurshandeling. Het Hof van Cassatie houdt zich niet aan de theorie inzake de intrekking van de Raad van State door op grond van artikel 159 van de Grondwet elke onwettige beslissing ook na de termijn tot intrekking buiten toepassing te laten. Hier wordt behoorlijk lang bij stilgestaan juist omdat daar veel over geschreven en gedebatteerd is en dit tot op vandaag één van de belangrijkste pijnpunten is tussen de hoogste Belgische rechtscolleges. Nadien wordt stilgestaan bij de verwachtingen gewekt door toezeggingen en inlichtingen die door de bestuursoverheden zijn verstrekt. Tot slot wordt bekeken of het vertrouwensbeginsel bescherming kan bieden bij het afwijken van beleidsregels, een vaste praktijk of een gedoogbeleid.

*Last but not least* wordt ingegaan op de invloed die het Europese vertrouwensbeginsel en het Europese recht hebben op de nationale rechtsorde in het bijzonder het nationale vertrouwensbeginsel. De aanvaarding van de voorrang van het Unierecht wordt eerst bekeken. Hoewel België een monistische staat is, is er geen eensgezindheid over de voorrang van het Europese recht op de nationale Grondwet. Het Grondwettelijk Hof lijkt zich bevoegd te achten Europees recht te toetsen aan de Grondwet. Omdat dit in België enige commotie veroorzaakt, wordt daar kort op ingegaan vooraleer tot de essentie van het onderzoek te komen namelijk de impact van het Europese vertrouwensbeginsel op het nationale equivalente beginsel. De vraag is of de Belgische rechters het Europese vertrouwensbeginsel wel degelijk toepassen wanneer zij vaststellen dat een zaak binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt. Vervolgens komt aan bod of er ruimte is voor de toepassing van het Belgische vertrouwensbeginsel binnen Europese randvoorwaarden. Tot slot rijst de vraag of de Belgische rechtspraak bereid is bepaalde aspecten of toepassingsvoorwaarden van het Europese vertrouwensbeginsel over te nemen in louter nationale zaken.

## **8.2 Het Belgische bestuursrecht**

Vooreerst komt het bestuursrecht geplaatst in een Belgisch perspectief aan bod. Er wordt ingegaan op de rechterlijke organisatie en in het bijzonder op de vraag

welke rechters bevoegd zijn voor de afhandeling van bestuursgeschillen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden beschreven, hun rol en grondslag worden nader toegelicht. In het bijzonder wordt onderzocht of onder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een vertrouwensbeginsel en een rechtszekerheidsbeginsel kan worden aangetroffen.

### 8.2.1 België als mengvorm

De geschiedenis en de geografische ligging van België verklaren het feit dat het Belgische bestuursrecht een mengvorm is van het Franse en het Nederlandse bestuursrecht. Oorspronkelijk werd de Belgische rechtsorde vooral beïnvloed door Frankrijk en pas later door Nederland. De invloed van het Franse bestuursrecht blijkt onder meer uit de *principes généraux de droit public* die vrijwel volledig zijn overgenomen in het Belgische bestuursrecht als algemene rechtsbeginselen (al dan niet van behoorlijk bestuur) hoewel ze niet steeds dezelfde uitwerking hebben als in het Franse bestuursrecht. Die algemene rechtsbeginselen worden beschouwd als fundamenteën van de rechtsorde en sommige beginselen zijn in de Grondwet verankerd (bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel) of in de gecoördineerde wetten op de Raad van State opgenomen (bijvoorbeeld het verbod van machtsafwendings) en nog andere zijn ongeschreven gebleven (bijvoorbeeld het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel).<sup>1</sup> Nederland heeft België vooral beïnvloed met betrekking tot de theorievorming rond een specifieke categorie van rechtsbeginselen namelijk de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Opvallend in het Belgische bestuursrecht is dat er voor het bijzondere deel van het bestuursrecht vele algemene verbindende voorschriften bestaan maar het algemene deel nauwelijks in wetgevende teksten is uitgewerkt. Zo bestaat er (nog steeds) geen Belgische wet (of decreet) bestuursrecht hoewel daartoe – naar het voorbeeld van Nederland – bepaalde voorstellen zijn gedaan (zie 8.2.3). Net zoals in Frankrijk is het bestuursoptreden gericht op het algemene belang en dit laat de bestuursoverheden toe in de uitoefening van hun bestuursfuncties de rechten en plichten van de rechtsonderhorigen eenzijdig te bepalen. De bestuursoverheden beschikken over bepaalde voorrechten om hun taken naar behoren te vervullen en hun handelingen zijn *in se* bindend en uitvoerbaar.<sup>2</sup> In België wordt de scheiding tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht sterk benadrukt. In tegenstelling tot Frankrijk heeft de scheiding zich echter niet doorgezet in de rechtspraak. Integendeel, de grondwetgever wilde na de Franse en Nederlandse overheersing verhinderen dat de machtsmisbruiken van het bestuur zouden terugkeren. Het wantrouwen ten opzichte van het bestuur heeft ertoe geleid dat de bescherming van individuele rechten ten opzichte van het bestuur werd toevertrouwd aan de gewone (burgerlijke) hoven en rechtbanken.<sup>3</sup> Hierna wordt beknopt de organisatie van de rechtspraak inzake bestuursgeschillen uiteengezet.

1 VENY e.a. 2009, 232.

2 BOES 2010, 97.

3 MAST e.a. 2009, 844-845.

### 8.2.2 Organisatie van de (bestuurs)rechtspraak

België kent een rechterlijke, uitvoerende en een wetgevende macht. De rechterlijke macht bestaat onder meer uit de burgerlijke rechtbanken (van eerste aanleg) en de hoven van beroep (hoger beroep) met aan het hoofd het Hof van Cassatie.<sup>4</sup> De Raad van State als enige algemene bestuursrechter en de bijzondere bestuurlijke rechtscolleges behoren niet tot de rechterlijke macht; het zijn rechtscolleges *sui generis*. Het Grondwettelijk Hof heeft de exclusieve bevoegdheid wetten aan de Grondwet te toetsen.<sup>5</sup>

In de Belgische rechtsorde wordt de bestuurden rechtsbescherming geboden door twee types van rechterlijke instanties: enerzijds door de burgerlijke hoven en rechtbanken en anderzijds door de bestuurlijke of buitengerechtelijke rechtscolleges. Uitgangspunt voor de inrichting van de (bestuurs)rechtspraak zijn de eerder algemene en vrij vaag geformuleerde artikelen 144, 145 en 160 van de Grondwet (hierna GW). Artikel 144 GW stelt ‘Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken.’ Artikel 145 GW: ‘Geschillen over politieke rechten behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij wet gestelde uitzonderingen.’ Ten slotte bepaalt artikel 146 GW dat een rechtbank of een met eigenlijke rechtspraak belast orgaan enkel kan worden ingesteld ‘krachtens’ een wet. De burgerlijke of ‘gewone’ rechters zijn dus als enige bevoegd uitspraak te doen over geschillen betreffende subjectieve burgerlijke rechten. De burgerlijke rechter beslecht in beginsel ook geschillen betreffende politieke rechten tenzij de wet de beslechting ervan heeft toegewezen aan een bestuurlijk rechtscollege. De gewone rechter is dus ook voor bestuursgeschillen in beginsel de gemene rechter. De bevoegdheid van de gewone rechter wordt ten aanzien van bestuursgeschillen doorgaans geënt op de bestuursaansprakelijkheid overeenkomstig de artikelen 1382 en 1383 BW (de overheid is net zoals particulieren onderworpen aan het ‘gemene’ aansprakelijkheidsrecht<sup>6</sup> bijvoorbeeld wegens schending van het gewekte vertrouwen) en de exceptie van

---

4 Het Hof van Cassatie doet conform artikel 608 Ger.W. uitspraak over beroepen ingesteld tegen beslissingen in laatste aanleg wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Het Hof van Cassatie doet o.m. ook uitspraak over voorzieningen ingesteld tegen uitspraken van de raden van beroep van de beroepsorden. Zie artikel 614 Ger.W.

5 Op grond van artikel 142 GW heeft het Hof de exclusieve bevoegdheid om wetten te toetsen aan de regels die de onderscheiden bevoegdheden van de staat, de gemeenschappen en de gewesten bepalen. Daarenboven doet het Hof uitspraak met betrekking tot de schending door een wetkrachtige norm van fundamentele rechten en vrijheden waarborgd in titel II GW (artikel 8-32) en van de artikelen 170 GW (legaliteitsbeginsel in belastingzaken), 172 GW (gelijkheid in fiscale zaken) en 191 GW (bescherming voor vreemdelingen).

6 Cass. 7 maart 1963, *Pas.* 1963, I-477, concl. GANSHOF VAN DER MEERSCH en Cass. 26 april 1963, *RW* 1963-64, 287: de bij de artikelen 1382 en 1383 BW opgelegde verplichting van voorzichtigheid geldt ook voor de bestuursoverheden. De aansprakelijkheid van de overheid voor al haar handelingen was reeds erkend in het Flandria-arrest van 1920 (Cass. 5 november 1920, *Pas.* 1920, I-193, concl. LECLERCQ).



onwettigheid van artikel 159 GW (op grond waarvan de rechter verplicht is de onwettige bestuurshandelingen buiten toepassing te laten). Daarenboven heeft de wetgever de gewone rechter aangewezen als bevoegde rechter voor een aantal specifieke bestuursgeschillen zoals onteigeningsgeschillen, een deel van de sociale zekerheidsgeschillen, vele fiscale geschillen, enz.<sup>7</sup>

Op grond van artikel 146 GW zijn bepaalde bestuurlijke rechtscolleges ingesteld met specifieke bevoegdheden zoals het Rekenhof of de raden van beroep van de verschillende beroepsorden. Herhaald kan worden dat er in België slechts één bestuurlijk rechtscollege met een algemene bevoegdheid bestaat en dat is de Raad van State (artikel 160 GW). De Raad van State doet bij wijze van arrest in eerste en enige aanleg uitspraak op verzoeken tot nietigverklaring van akten en reglementen van bestuursorganen (Afdeling bestuursrechtspraak) en geeft advies in de door de wet bepaalde gevallen (Afdeling wetgeving).<sup>8</sup> Artikel 161 van de Grondwet bepaalt dat geen bestuurlijk rechtscollege kan worden ingesteld dan ‘krachtens een wet’. Artikel 161 GW gelezen in samenhang met artikel 19, § 1, 1<sup>e</sup> lid van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (BWHI)<sup>9</sup> leidt tot de conclusie dat het instellen van (specifieke) bestuurlijke rechtscolleges is voorbehouden aan de federale wetgever. Uitzonderlijk kunnen de gemeenschappen en de gewesten op grond van hun ‘impliciete bevoegdheden’ *ex* artikel 10 BWHI<sup>10</sup> een bestuurlijk rechtscollege oprichten.<sup>11</sup> Er bestaan bestuurlijke rechtscolleges met een specifieke opdracht op de meest diverse gebieden.<sup>12</sup>

De Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak) is in de regel bevoegd voor het objectieve *contentieux*: dit zijn alle geschillen waarbij geen subjectieve (politieke) rechten aan de orde zijn. Zoals gesteld, komt de erkenning van een subjectief (politek) recht in beginsel aan de gewone rechter toe. Het is derhalve

7 Bv. BOES 2010, 70 en VENY e.a. 2009, 329.

8 De Raad van State is ook nog bevoegd voor het oordelen over eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone schade (Art. 11 RvS-wet) en competentiegeschillen tussen provinciale en gemeentelijke overheden (Art. 16 RvS-wet).

9 De decreetgever regelt de aangelegenheden die vermeld zijn in de artikelen 4 en 9 BWHI onverminderd de bevoegdheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden.

10 Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980. Artikel 10 van die wet stipuleert: ‘De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de Raden niet bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.’ De decreetgever kan bijgevolg een bestuurlijk rechtscollege oprichten als dit noodzakelijk is voor het uitoefenen van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest en als voldaan is aan de door het Grondwettelijk Hof gestelde restrictieve voorwaarden (namelijk dat de betrokken aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en de weerslag van die bepalingen op de aan de federale overheid voorbehouden aangelegenheid marginaal is). MAST e.a. 2009, 845.

11 VENY e.a. 2009, 514-515.

12 Bv. Raad voor verkiezingsbetwistingen en de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen. Zie voor een overzicht van enkele bestuurlijke rechtscolleges: CROMHEECKE & VANDE LANOTTE 1995, 547-556.

van belang te weten wat een objectief of een subjectief recht (of geschil) is. Een subjectief recht is een recht op grond waarvan een rechtssubject (de rechtsonderhorige) uitgaande van een norm van objectief recht een ander rechtssubject (de overheid) tot een welbepaald handelen of niet handelen kan dwingen. Tegenover het subjectieve recht van de bestuurde staat de (subjectieve wettelijke) verplichting van de overheid. De rechtsonderhorige die de uitvoering van die verplichting vordert, moet een voldoende belang hebben bij die uitvoering.<sup>13</sup>

Laat de norm van het objectieve recht de overheid geen keuzevrijheid om over de toepassing van de betrokken norm in een concreet geval te beslissen, dan heeft de overheid een gebonden bevoegdheid. Zodra de in de wet gestelde voorwaarden zijn vervuld, moet de overheid de beslissing nemen. Daartegenover staat de discretionaire bevoegdheid waarbij de wet de overheid wel beoordelingsvrijheid laat bij het nemen van de beslissing. In het eerste geval stelt de overheid het bestaan van een subjectief recht vast als aan de in de wet gestelde voorwaarden is voldaan, in het tweede geval gaat ze het subjectieve recht zelf vestigen door het uitoefenen van de discretionaire bevoegdheid ('constitutieve' beslissing).<sup>14</sup>

Er bestaan (volgens de meerderheid van de rechtsleer) vier soorten 'politieke rechten': (a) het actief en passief kiesrecht, (b) het bekleden en uitoefenen van openbare ambten, (c) de belastingen en (d) de legerdienst. In beginsel zijn alle andere rechten burgerlijk van aard en behoort de beslechting van de geschillen over die rechten tot de exclusieve bevoegdheid van de burgerlijke rechter. De wetgever wijst de bestuurlijke rechtscolleges – waaronder de Raad van State in de hoedanigheid van cassatierechter – de bevoegdheid toe kennis te nemen van bepaalde geschillen inzake politieke rechten.<sup>15</sup> Is er niets bepaald, dan vallen die geschillen onder de bevoegdheid van de burgerlijke rechter als 'gemene' rechter.

Een objectief *contentieux* betreft daarentegen de (beweerde) onrechtmatigheid van een bestuurshandeling zonder dat een subjectief recht aan de orde is. De onrechtmatigheid kan zowel gelegen zijn in de schending van geschreven als ongeschreven recht met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het geschil heeft dan betrekking op de legaliteit van de norm van het objectieve recht zelf.<sup>16</sup> Zo bijvoorbeeld heeft diegene die een vergunning aanvraagt, een belang maar geen recht op toekenning van de vergunning. Wanneer die vergunning wordt geweigerd kan voor de Raad van State de onrechtmatigheid van de weigering worden aangevoerd zonder dat het geschil een subjectief recht tot voorwerp heeft want de aanvrager heeft geen recht op die vergunning. De Raad van State onderzoekt in dat geval de vraag tot vernietiging van de betrokken beslissing.<sup>17</sup>

---

13 O.m. MAST e.a. 2009, 847.

14 MAST e.a. 2009, 848-849.

15 VENY e.a. 2009, 531.

16 MAST e.a. 2009, 850.

17 Bestuurshandelingen kunnen worden vernietigd op grond van hetzij substantiële hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht (artikel 14, § 1, RvS-wet). VENY e.a. 2009, 512.

### 8.2.3 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur werden in België oorspronkelijk opgevat als een bijzondere categorie van de algemene rechtsbeginselen.<sup>18</sup> De algemene rechtsbeginselen kunnen worden omschreven *sensu lato* als een geheel van morele en filosofische opvattingen die ten grondslag liggen aan een bepaalde rechtsorde (materiële rechtsbron) en *sensu stricto* als door de rechtspraak uit het systeem van het recht afgeleide beginselen die gelden als rechtsregels (formele rechtsbron).<sup>19</sup>

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn op te vatten als criteria waaraan behoorlijk – discretionair – overheidshandelen moet beantwoorden en kan worden getoetst. De beginselen geven aanwijzingen met betrekking tot de manier waarop bestuursbeslissingen moeten worden genomen en ter kennis gebracht worden.<sup>20</sup> De algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen in het bijzonder worden gedefinieerd als ‘door de rechter geformuleerde, ongeschreven beginselen met normatief karakter, die de bestuurlijke overheid in acht moet nemen.’<sup>21</sup> Het zijn normen die op directe of indirecte wijze worden afgeleid uit de principes die aan de gehele rechtsorde ten grondslag liggen.<sup>22</sup> Artikel 6 van het Gerechtelijk Wetboek (Ger.W.) verbiedt de rechter uitspraak te doen bij wege van algemene en als regel geldende beschikking. De rechter mag echter op grond van artikel 5 Ger.W. ook niet weigeren recht te spreken. Om die redenen blijft de rechter binnen de grenzen van zijn rechtsprekende bevoegdheid als hij de hoofdregels van de rechtsorde direct of indirect afleidt uit de grondwettelijke, wettelijke of reglementaire regels.<sup>23</sup>

SUETENS was de eerste die in 1970 in België een theorie heeft uiteengezet met betrekking tot die algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zich basierend op het Nederlandse recht) en die heeft onderzocht in hoeverre die algemene beginselen van behoorlijk bestuur toepassing vonden in de rechtspraak van de Raad van State.<sup>24</sup> Hij kwam tot de conclusie dat de volgende beginselen werden toegepast: het motiveringsbeginsel (althans in de betekenis dat het besluit moet worden gedragen door daaraan ten grondslag liggende feiten), het verbod van machtsafwending, het verbod van willekeur (via controle van de gronden van het besluit); het gelijkheidsbeginsel, het beginsel van rechtszekerheid en de zuinigheidsplicht. Tien jaar later constateerde SUETENS dat de Raad van State in zijn

18 GANSHOF VAN DER MEERSCH 1970, 557-573 en 581-596.

19 VAN ORSHOVEN 1991, 61-80. Een gelijkaardige omschrijving kan worden gevonden in GOFFAUX 2006, 207.

20 POPELIER 2006, 3.

21 DIRIX e.a. 2001, 27. Zie ook VAN HOECKE 1991, 403 p.

22 MAST e.a. 2009, 46.

23 VANDE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 158. Het verschil tussen een algemeen rechtsbeginsel en een gewoonte is dat de ontdekking van een algemeen rechtsbeginsel niet afhankelijk is van een gevestigde praktijk.

24 SUETENS 1970, 379-396.

rechtspraak expliciet stelde dat de overheid zich moest gedragen naar de eisen van behoorlijk bestuur.<sup>25</sup>

In een arrest van 17 april 1974 stelde de Raad van State onomwonden dat elke bestuursoverheid in de uitoefening van haar bevoegdheden de eisen van behoorlijk bestuur moest respecteren ook zonder dat zodanig gedrag bij uitdrukkelijk voorschrift was opgelegd.<sup>26</sup> In 1980 heeft ook het Hof van Cassatie de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als zodanig erkend.<sup>27</sup>

De introductie van die beginselen gebeurde niet op een kunstmatige wijze want diverse beginselen van behoorlijk bestuur vormden toen reeds impliciet leidraden voor het bestuurlijke optreden zonder dat ze uitdrukkelijk benoemd werden.<sup>28</sup> De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn intussen uitgegroeid tot een werkelijke bron van recht en vormen een substantieel onderdeel van het bestuursrecht in België.<sup>29</sup> Met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt het optreden van het bestuur aan een ‘behoorlijkeheidscontrole’ onderworpen.<sup>30</sup>

De traditionele opvatting gelanceerd door SUETENS, namelijk dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur door de rechters worden afgeleid ‘uit beginselen die aan het geschreven recht ten grondslag liggen’, wordt door sommige rechtsgeleerden bevestigd maar door andere dan weer niet. VAN MENSEL stelt dat een aantal beginselen hun oorsprong vindt in rechtersrecht (zoals het rechtszekerheidsbeginsel) juist omdat er geen grond in het bestaande geschreven recht bestaat terwijl een aantal andere beginselen door de wetgever gecreëerd zijn.<sup>31</sup> VAN GERVEN ziet de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als concretisering van de ‘beginselen van behoorlijk handelen’.<sup>32</sup> Hij maakt een onderscheid tussen de algemene beginselen van behoorlijk handelen die deel uitmaken van privaatrecht en publiekrecht namelijk het evenwichtigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel (verplichting om gedane toezeggingen of beloften, gesloten overeenkomsten of uitgevaardigde richtlijnen te honoreren). Daarnaast zijn er volgens hem een aantal bijzondere beginselen van behoorlijk handelen die slechts gelden voor posities van bestuur of ruimer voor posities van bovengeschiedtheid namelijk gelijke behandeling, evenredigheidsbeginsel en zuiverheid van oogmerk. De algemene beginselen van behoorlijk

---

25 SUETENS 1981, 81-89.

26 RvS 17 april 1974, nr. 16.364, Balliu, *Arr.RvS* 1974, 430.

27 Cass. 23 juni 1980, Rijksskas voor Rust- en Overlevingspensioenen v. D’Haene Juliana, *TBP* 1980, 501.

28 VAN GERVEN 1985, 323-344. VAN GERVEN toonde daarin aan dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur reeds invloed uitoefenden op de bestuurspraktijk van de Bankcommissie.

29 MAST e.a. 2009, 46. Zie over de legitimatie van de beginselen o.m. X 1995, 191-206.

30 BOES 2010, 12.

31 VAN MENSEL 1997, 5-6.

32 VAN GERVEN 1982-83, 961-978. Aldus ook DE STAERCKE 2002, 9, 11 en 13-14.

bestuur zouden slechts die bijzondere beginselen van behoorlijk handelen omvatten.<sup>33</sup> VANDEN DRIESSCHE volgt VAN GERVEN in die zin dat hij vindt dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een onderdeel van een ruimere categorie van beginselen van behoorlijk handelen zijn. Hij is evenwel van mening dat een afzonderlijke categorisering voor de algemene beginselen van behoorlijk bestuur verantwoord en noodzakelijk blijft, zelfs bij vervaging van het onderscheid algemene beginselen van behoorlijk bestuur en algemene beginselen van behoorlijk handelen wegens de toenadering tussen publiek en privaat recht.<sup>34</sup> Voor OPDEBEEK zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dan weer concretisering in de rechtspraak van de vage zorgvuldigheidsnorm neergelegd in artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek (hierna BW) naar het bestuur toe. Bijgevolg bergt elke schending van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur automatisch een fout in de zin van artikel 1382 BW in zich.<sup>35</sup> De theorie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zou bijgevolg te beschouwen zijn als een uitloper of een verfijning van de leer van de bestuursaansprakelijkheid. In die opvatting zijn de algemene beginselen technisch gezien overbodig want er kan rechtstreeks getoetst worden aan artikel 1382 BW. SUETENS is het echter niet eens met die stelling en stelt dat de Raad van State niet rechtstreeks kan toetsen aan artikel 1382 BW daar dit de exclusieve bevoegdheid van de burgerlijke rechter is en verwijst daarvoor naar cassatierechtspraak.<sup>36</sup> Het werkt volgens hem niet ‘verhelderend’ wanneer een zorgvuldigheidsbeginsel uit het ‘gemene’ recht wordt gebruikt in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur blijft beperkt tot de besluitvorming en ligt ook volledig anders dan in privaatrechtelijke verhoudingen in die zin dat de aspecten behartiging van het algemene belang en de gezagspositie van de overheid in het bestuursrecht centraal staan.<sup>37</sup>

Op de vraag welke de beginselen van behoorlijk bestuur zijn, kan noch een eenduidig antwoord worden geformuleerd noch een sluitende opsomming worden geven. Over een aantal beginselen bestaat weliswaar overeenstemming in de rechtsleer maar over de precieze opsomming van de diverse beginselen bestaan uiteenlopende meningen.<sup>38</sup> In vele rechtsgeleerde werken wordt een onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke en procedurele of formele algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Onder de formele algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen onder meer de volgende beginselen worden ondergebracht: de *fair play* (inclusief de hoorplicht, de rechten van de verdediging, de onpartijdigheid en de

33 VAN GERVEN 1983, 961-978.

34 VANDEN DRIESSCHE 2006, 39. Aldus ook DEBAEDTS 2004, 644; SUETENS 1993a, 15-16; VAN DAMME 1989-90, 1107-1121 en VAN GERVEN 1983, 961-978.

35 OPDEBEEK 1992, 30-32.

36 Cass. 16 december 1965, *JT* 1966, 319, concl. GANSHOF VAN DER MEERSCH. In dit arrest werd expliciet gesteld dat de vordering tot schadevergoeding wegens schending van een (politiek) recht een exclusieve bevoegdheid van de (burgerlijke) rechtbanken is.

37 SUETENS 1993a, 16.

38 MAST e.a. 2009, 54-64.

onafhankelijkheid), de formele zorgvuldigheidsplicht en de formele motiveringsplicht. Als inhoudelijke beginselen worden beschouwd het gelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het materiële zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.<sup>39</sup> Dit impliceert echter niet dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur scherp van elkaar kunnen worden afgebakend en niet in elkaar overlopen.<sup>40</sup> Door sommige rechtsgeleerden wordt die onderverdeling in formele en materiële beginselen – die trouwens in de rechtspraak niet tot uiting komt – als kunstmatig gevoeld.<sup>41</sup> Er bestaat niet steeds duidelijkheid en overeenstemming onder de auteurs wat als formeel dan wel als inhoudelijk moet worden beschouwd. Het is zelfs zo dat bepaalde beginselen worden opgesplitst in een inhoudelijk en een formeel aspect zoals het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

In wezen zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ongeschreven maar ze zijn voor codificatie vatbaar. Het blijven uiteraard beginselen hoewel ze dus (grond)wettelijk verankerd kunnen worden (bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel in de artikelen 10 en 11 GW). In hoofdstuk 6 werd erop gewezen dat in Nederland diverse beginselen een grondslag hebben gekregen in de Nederlandse Awb. Dit Nederlandse model heeft gediend als inspiratiebron voor een voorstel begin 2000 tot redactie van een Belgische Awb dat diverse algemene beginselen van behoorlijk bestuur codificeert.<sup>42</sup> Een specifiek Belgisch probleem is de vraag of een algemene regeling bestuursrecht op gewestelijk dan wel op federaal niveau moet worden vastgelegd, anders gezegd of een algemeen decreet dan wel een algemene wet de diverse beginselen van behoorlijk bestuur moet codificeren.<sup>43</sup> Tot op heden is er echter aan het voormelde voorstel geen gevolg gegeven. Een codificatie heeft het grote voordeel dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op systematische wijze bijeen gebracht worden in één toegankelijk kader en daadwerkelijk geconcretiseerd kunnen worden. Dit hoeft niet te betekenen dat de codificatie een hinderpaal zou vormen voor hun verdere ontwikkeling daar het rechtsbeginselen blijven.<sup>44</sup> Zo heeft de neerlegging van de motiveringsplicht met betrekking tot individuele bestuurshandelingen in de Wet van 29 juli 1991<sup>45</sup> juist aanzet tot de ontwikkeling van een uitgebreide rechtspraak rond dit beginsel.<sup>46</sup> In

---

39 BOES 2010, 119-143 en VAN MENSEL 1997, 189 p.

40 VENY e.a. 2004, 642-650.

41 POPELIER 2006, 25.

42 Zie Voorstel van Algemene wet bestuursrecht van 26 november 2003, *Parl.St.* Kamer 2003-04, nr. 0496/001: dit is een aangepaste versie van een eerder voorstel van Awb van 25 mei 2000, *Parl.St.* Kamer 1999-2000, nr. 0679/001. Advies RvS 4 april 2003, nr. 30.416/3, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 0679/002, 9-10. Zie DE STAERCKE & VAN STEELANDT 2004, 7-9.

43 DEBERSAQUES 2004, 63-75 en PAS 2004, 43-67.

44 DEBERSAQUES & DE CLERCQ 2004, 48-50 en VAN DE VELDE 2006, 429-448.

45 Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991, 19976.

46 DE STAERCKE & VAN STEELANDT 2004, 5.



het verleden was reeds de vraag gesteld naar de noodzaak of de wenselijkheid van een wettelijke verankering van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur én hun toepassingsgebied.<sup>47</sup> Volgens VANDEN DRIESSCHE is codificatie wenselijk in het licht van de rechtszekerheid en het belang van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voor de rechtspraktijk en de burgers.<sup>48</sup> Bij codificatie mogen de regelgever(s) zich niet beperken tot algemene of vage begrippen (zoals overheid, bestuurshandeling) en evenmin kwalificaties uit andere regelgeving zonder meer overnemen (zoals het begrip bestuursoverheid uit artikel 14 RvS-wet).<sup>49</sup> Indien tot een codificatie wordt overgegaan, mag het vertrouwensbeginsel (en het rechtszekerheidsbeginsel) niet vergeten worden. De hoofdlijnen en de toepassingsvoorwaarden van dit beginsel die in dit hoofdstuk tot uiting komen, kunnen worden opgenomen in een bepaling van de Awb (of decreet) terwijl de concrete invulling ervan aan de rechter kan worden overgelaten. De complexiteit en subjectiviteit van dit beginsel staan niet noodzakelijk een codificatie in de weg.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn in België geen uitdrukkelijk in de wet genoemde toetsingsgrond inzake overheidshandelen maar toch wordt de strijd met de algemene beginselen als een zelfstandige vernietigingsgrond beschouwd.<sup>50</sup> De vraag naar de toepasselijkheid van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, valt voor de Raad van State samen met de vraag naar zijn bevoegdheid. Alle beslissingen die vallen onder artikel 14 RvS-wet zijn onderworpen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>51</sup> Sommige algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden door de Raad van State regelmatig als zodanig toegepast (zoals het gelijkheidsbeginsel, het verbod van machtsafwendings- en de zorgvuldigheidsnorm) terwijl andere soms langs de controle van de motieven om – zoals het verbod van willekeur en het vertrouwensbeginsel – toegepast worden. De terughoudendheid heeft onder meer te maken met de vrees van de Raad van State zich op het domein van het beleidstoezicht te begeven. De

47 SUETENS 1993a, 18-19.

48 VANDEN DRIESSCHE 2006, 37. Zie ook VAN DE VELDE 2006, 429-448.

49 Vgl. DEBERSAQUES en DE CLERCQ die waarschuwen voor bepalingen die dermate abstract zijn geformuleerd dat ze niet meer bruikbaar zijn voor een nadere invulling in de rechtspraktijk. Zie DEBERSAQUES & DE CLERCQ 2004, 24-29.

50 Zie artikel 14, § 1 RvS-wet, waar als nietigheidsgronden worden genoemd, 'overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht.' SUETENS 1970, 379-396 en VAN GERVEN 1983, 21 p.

51 'Art. 14. § 1. De afdeling doet uitspraak (...) over de beroepen tot nietigverklaring (...) ingesteld tegen de akten en reglementen: 1/ van de onderscheiden administratieve overheden; 2/ van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het [Grondwettelijk Hof], van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie met betrekking tot overheidsoverdrachten en leden van hun personeel. (...) § 2. De afdeling doet uitspraak (...) over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken (...)'



algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten zowel bij reglementen, het nemen van individuele eenzijdige bestuurshandelingen als bij contractuele handelingen nageleefd worden, hoewel ze doorgaans wel anders ingevuld worden.

#### *8.2.4 Tussenconclusie*

Uit het bovenstaande kan worden onthouden dat het Belgische bestuursrecht inspiratie heeft geput uit het Franse en het Nederlandse recht voor het formuleren van bestuursrechtelijke regels en beginselen. Het beginsel van de scheiding der machten heeft er hoofdzakelijk toe geleid dat geen algemene bestuursrechters het bestuur controleren maar dat de controle is opgedragen aan de burgerlijke rechters. Er is slechts één algemene bestuursrechter namelijk de Raad van State wiens bevoegdheid is beperkt tot het vernietigen van onwettige bestuurshandelingen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur spelen een belangrijke rol in het controleren van de discretionaire bevoegdheidsuitoefening door de overheden. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn een autonome rechtsbron (dus los van artikel 1382 BW) waaraan overheidshandelen kan worden getoetst. Onder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is zowel een vertrouwensbeginsel als een rechtszekerheidsbeginsel te vinden.

### **8.3 Een Belgisch vertrouwensbeginsel**

Het vertrouwensbeginsel is te beschouwen als één van de uitlopers van het beginsel van rechtszekerheid en dit wordt hier toegelicht. Vervolgens wordt het vertrouwensbeginsel beschreven als een zelfstandig beginsel, wordt het afgebakend van verkregen rechten en worden zijn belangrijkste kenmerken toegelicht.

#### *8.3.1 Vertrouwen als uitvloeisel van rechtszekerheid*

In België bestaat een rechtszekerheidsbeginsel dat in het algemeen wordt beschouwd als één van de fundamentele beginselen inherent aan de rechtsstaat. Het beginsel wordt geacht aan de ganse rechtsorde ten grondslag te liggen.<sup>52</sup> Hoewel initieel niet eenieder er voorstander van was om de vereisten van rechtszekerheid als een algemeen rechtsbeginsel op te vatten, wordt tegenwoordig – zowel in de rechtspraak<sup>53</sup> als de rechtsleer<sup>54</sup> – erkend dat er een algemeen rechtsbeginsel van rechtszekerheid bestaat. Het rechtszekerheidsbeginsel kan in het bijzonder worden omschreven als een beginsel dat impliceert dat het recht voorzienbaar, duidelijk en toegankelijk moet zijn zodat rechtssubjecten in staat zijn de rechtsgevolgen

---

52 BERX 2000, 333; LEUS 1992, 206; PARMENTIER 1993, 32 e.v.; POPELIER 1997a, 35-62 en 163; SUETENS 1993a, 24-25; VAN DAMME 1993, 120 en VAN ORSHOVEN 1989, 1-26.

53 Bv. RvS 19 juni 1968, nr. 13.030, Lombaert, *Arr.RvS* 1968, 561 en RvS 20 mei 1975, nr. 17.024, Tedesco, *Arr.RvS* 1975, 483.

54 D'HOOGHE 1993-94, 1092 en POPELIER 1999, 176. Zie afwijzende houding van PARMENTIER 1993, 21-34.

van hun handelingen op voorhand in te schatten en er aldus bij het plannen van hun handelingen rekening mee kunnen houden en dat die rechtssubjecten moeten kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur.<sup>55</sup>

Kenmerkend voor dit beginsel is dat het bestaat uit verschillende – materiële en formele – aspecten die niet in één algemeen toepasselijke concrete omschrijving zijn te vatten.<sup>56</sup> De drie hoogste Belgische rechtscolleges zijn het niet eens over de exacte invulling van dit beginsel.<sup>57</sup> De rechtsleer poneert om die reden dat het rechtszekerheidsbeginsel te onbepaald, te onzeker<sup>58</sup> is en slechts bruikbaar wordt door de concretisering ervan in verschillende rechtseisen of verschillende andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>59</sup> Als aspecten van rechtszekerheid kunnen onder meer worden beschouwd het beginsel van de non-retroactiviteit van bestuurshandelingen,<sup>60</sup> het leerstuk van de intrekking<sup>61</sup> en opheffing van bestuurshandelingen,<sup>62</sup> het beginsel van de redelijke termijn<sup>63</sup> en het vertrouwensbeginsel (zie 8.3.2, 8.6.1 en 8.6.2).

Het rechtszekerheidsbeginsel is een vrij recent principe<sup>64</sup> en het is het Grondwettelijk Hof dat de aandacht heeft gevestigd op een dergelijk beginsel onder meer in het loodsenarrest van 1990.<sup>65</sup>

In het loodsenarrest werd gesteld dat de retroactiviteit van wetten het grondbeginsel van rechtszekerheid aantast. Dit laatste beginsel impliceert volgens het Grondwettelijk Hof dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de betrokkene in redelijke mate de gevolgen van zijn handelingen kan voorzien op het tijdstip dat die worden verricht. Het Hof van Cassatie stelde in het arrest van 27

55 Elementen van deze formulering zijn ook terug te vinden in de definitie in VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 315-359. Aldus ook DE TAEYE 2002, 95 en SUETENS 1993a, 24. Voor het rechtszekerheidsbeginsel als beginsel van behoorlijke regelgeving: POPELIER 1997a, 663 p.

56 DE STAERCKE 2004, 1407-1408; D'HOOGHE 1993-94, 1103 en VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 315-359.

57 DE TAEYE 2002, 93-176.

58 SAMKALDEN & WIARDA 1952, 52.

59 DE TAEYE 2002, 93-176 en VAN DAMME 1993, 120.

60 LEWALLE 1975, 127-321; VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 326-329; VAN MENSEL e.a. 1997, 137-144 en VAN NOTEN 1976-77, 1755-1759.

61 VAN DAMME 1993, 141-160; VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 1-117 en VAN MENSEL e.a. 1997, 149-162.

62 D'HOOGHE 1993-94, 1102-1103.

63 Bv. RvS 3 juni 1993, nr. 43.177, NV Maes, *Arr. RvS* 1993, 3.

64 Het is merkwaardig dat het zo lang heeft geduurd vooraleer een rechtszekerheidsbeginsel is erkend terwijl het tegenwoordig wordt beschouwd als één van de fundamentele beginselen inherent aan de rechtsstaat.

65 GW Hof nr. 25/90, 5 juli 1990.

maart 1992<sup>66</sup> dat in het kader van het bestuursrecht het rechtszekerheidsbeginsel als een beginsel van behoorlijk bestuur moet worden beschouwd (zie 8.4.3).<sup>67</sup>

De hoogste rechtscolleges gebruiken allen verschillende en soms meerdere formuleringen. Het Hof van Cassatie stelt dat het recht op rechtszekerheid onder meer inhoudt dat de burger moet kunnen vertrouwen op de openbare diensten en erop moet kunnen rekenen dat zij regels in acht nemen en een standvastig beleid volgen 'dat de rechtsonderhorige niet anders kan opvatten'.<sup>68</sup> Soms worden de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen ook samen genomen in het bijzonder in het domein van het fiscale recht: 'Overwegende dat het recht op rechtszekerheid niet impliceert dat de belastingplichtige die met het bestuur een akkoord heeft bereikt over een regeling die in strijd is met wetsbepalingen, van het bestuur de toepassing van een dergelijk akkoord kan eisen, aangezien het te zijnen aanzien geen gewettigde verwachtingen heeft kunnen doen ontstaan'.<sup>69</sup> In andere arresten stelt het Hof dan weer dat het recht op rechtszekerheid onder meer inhoudt dat de burger moet kunnen vertrouwen op wat door hem niet anders kan worden opgevat dan als een vaste gedragsregel of een beleidsregel van de overheid.<sup>70</sup>

Het Grondwettelijk Hof omschrijft het rechtszekerheidsbeginsel in gelijkaardige zin als het vereiste dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtszoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling verricht wordt.<sup>71</sup>

De Raad van State stelt dat het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt dat het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtszoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat de handeling wordt verricht en de overheid daar niet zonder objectieve en redelijke verantwoording van kan afwijken.<sup>72</sup> De Raad onderscheidt echter niet steeds het rechtszekerheidsbeginsel van het vertrouwensbeginsel en omschrijft die beginselen dan samen en stelt dat zij inhouden dat de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid, op toezeggingen of beloften die door de overheid in een concreet geval zijn gedaan zonder dat die beginselen

---

66 Cass. 27 maart 1992, *Not.Fisc.M.* 1993, 70, noot LEUS.

67 SUETENS 1981, 86 en VAN DAMME 1993, 124 en voetnootnr. 22.

68 Cass. 14 juni 1999, *Arr.Cass.* 1999, nr. 352.

69 Cass. 26 oktober 2001, *FJF* 2001, 795. Een gelijkaardige formulering is terug te vinden in Cass. 3 november 2000, *TFR* 2001, 161.

70 Cass. 27 maart 1992, *Not.Fisc.M.* 1993, 70, noot LEUS; Cass. 13 februari 1997, *TBP* 1998, 370 en Cass. 11 mei 1998, *RW* 1998-99, 1158.

71 GW Hof nr. 25/90, 5 juli 1990 en GW Hof nr. 36/90, 22 november 1990. D'HOOGHE 1993-94, 1092 en POPELIER 1999, 177.

72 Zie o.m. RvS 22 maart 2004, nr. 129.541, VZW Vlaams Centrum voor Levensvorming en RvS 14 september 2009, nr. 195.992, Van Wouterghem: in die twee arresten wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het vertrouwensbeginsel enerzijds en het rechtszekerheidsbeginsel anderzijds.

zich er echter tegen verzetten dat een algemene regeling voor de toekomst gewijzigd zou worden.<sup>73</sup>

De rechter doet soms een beroep op andere beginselen – zoals het beginsel van de motivering – om op indirecte wijze een schending van het rechtszekerheidsbeginsel (inclusief vertrouwen) te sanctioneren.<sup>74</sup> De opvatting bestaat dat de rechter via het rechtszekerheidsbeginsel in de buurt komt van een beleidscontrole terwijl zijn taak beperkt moet zijn tot een controle van de wettigheid.<sup>75</sup> Samen met DE TAEYE kan worden gesteld dat de keuze voor alternatieven tot gevolg heeft dat het proces van ontwikkeling en verfijning van de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen wordt vertraagd.<sup>76</sup> De deels onduidelijke en vage inhoud van het rechtszekerheidsbeginsel (en het vertrouwensbeginsel, zie 8.3.4.1) brengt met zich mee dat het beginsel door de rechtsonderhorige geregeld ten onrechte,<sup>77</sup> tegen beter weten in of zonder de minste toelichting<sup>78</sup> ingeroepen wordt.<sup>79</sup> De vraag naar de toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel hangt samen met een afweging ten opzichte van het legaliteitsbeginsel. Doorgaans zal in geval van een onwettige bestuursbeslissing het legaliteitsbeginsel doorwegen en is er geen plaats voor de toepassing van het rechtszekerheidsbeginsel *contra legem*. Het Hof van Cassatie heeft echter in fiscale zaken beslist dat het rechtszekerheidsbeginsel in bepaalde gevallen moet primeren op het legaliteitsbeginsel.<sup>80</sup> Die zaak betrof in het bijzonder het vertrouwensbeginsel en zal hierna besproken worden (zie 8.4.3).

Het rechtszekerheidsbeginsel kent diverse toepassingen.<sup>81</sup> Concretiseringen van het beginsel van belang voor dit werk zijn het verbod van retroactiviteit van bestuurshandelingen, het vertrouwensbeginsel en het beginsel betreffende de on-aantastbaarheid van verkregen rechten in het kader van de intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen die rechten creëren. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat, wanneer de overheid bepaalde beleidsregels opstelt met betrekking tot de uitoefening van zijn bevoegdheid, die regels worden gevolgd en dat een standvastig beleid wordt gevoerd.<sup>82</sup> Het rechtszekerheidsbeginsel verzet

73 Bv. RvS 27 mei 2002, nr. 107.005, Van Raemdonck.

74 DE TAEYE 2002, 117.

75 VAN DAMME en WIRTGEN 2006, 315-359.

76 DE TAEYE 2002, 119.

77 Bv. RvS 15 december 1994, nr. 50.715, vzw Auto Motor Club Genk en RvS 21 januari 1999, nr. 78.281, Lataire.

78 Bv. RvS 20 november 1997, nr. 69.710, Zusters Kindsheid Jesu.

79 Voorbeelden van het niet succesvol inroepen van het rechtszekerheidsbeginsel: RvS 4 maart 2002, nr. 104.270, X; RvS 28 maart 2002, nr. 105.307, Scheelen-Nouwen; RvS 5 juli 2002, nr. 108.923, NV Rodney's; RvS 1 juli 2003, nr. 121.147, CV Intercommunale Haviland; RvS 12 december 2003, nr. 126.345, Van den Plas; RvS 27 april 2004, nr. 130.674, Huybrechts en RvS 15 juni 2004, nr. 132.404, NV Aveve.

80 Cass. 27 maart 1992, *RW* 1991-92, 1466.

81 SUETENS 1993b, 218-222 en VAN DAMME 1993, 125.

82 RvS 29 juni 1987, nr. 28.276, Combes, *Arr.RvS* 1987, 96: criteria moeten voor het organiseren van de leergangen worden vastgesteld.

zich echter tegen het toepassen van een beleid dat de wet schendt.<sup>83</sup> Voormelde concretisering worden verder in dit hoofdstuk behandeld. De inhoud van het recht moet duidelijk, voorzienbaar en toegankelijk zijn zodat de rechtsonderhorigen de gevolgen van hun handelen kunnen voorspellen.<sup>84</sup> Daarenboven mag de rechtsonderhorige niet door middel van vage bepalingen in een bestuursbesluit in onzekerheid worden gelaten over diens rechten en plichten.<sup>85</sup> Ook een reglementaire akte moet duidelijkheid verschaffen over de rechten en verplichtingen van de rechtsonderhorigen. Rechtszekerheid vereist dat de overheid uitdrukkelijke in plaats van impliciete beslissingen neemt.<sup>86</sup> Indien een bestuurshandeling ‘impliciet’ wordt ingetrokken namelijk door een handeling die het tegendeel stelt (zie 8.6.2.3) wordt de materiële rechtskracht van de bestreden beslissing met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt maar blijft de beslissing wel formeel bestaan. Op grond van de vereisten van rechtszekerheid en duidelijkheid moet ook aan het formele bestaan van de beslissing een einde gemaakt worden.<sup>87</sup> Op grond van de rechtszekerheid kunnen de gevolgen van nietigverklaring van een arrest van de Raad van State worden beperkt.<sup>88</sup> Op het vereiste van duidelijkheid en het moduleren van de gevolgen van nietigverklaring wordt echter niet dieper ingegaan. Er wordt gefocust op het vertrouwensbeginsel en op die beginselen die verwant zijn aan dit beginsel zoals verkregen rechten en het verbod van retroactiviteit.

In de rechtsleer wordt het rechtszekerheidsbeginsel vaak uitgedrukt in een formeel en een materieel rechtszekerheidsbeginsel. Het formele rechtszekerheidsbeginsel duidt op de toegankelijkheid, duidelijkheid en kenbaarheid van het objectieve recht (wetten, reglementen en beslissingen) zodat de rechtzoekende de gevolgen van zijn handelen kan voorzien.<sup>89</sup> Een rechtsonderhorige kan slechts gebonden zijn aan een rechtsregel wanneer die op behoorlijke wijze bekendgemaakt is.<sup>90</sup> Het materiële rechtszekerheidsbeginsel vereist dat de rechtsonderhorige zeker is van zijn rechtspositie. In het bijzonder betreft het de mate waarin een burger zijn subjectieve rechtspositie gewaarborgd ziet door het objectieve recht. Dit impliceert dat de individuele bestuursbesluiten die de rechtsonderhorige rechten verlenen door het bestuur moeten worden gerespecteerd en in beginsel niet plots

---

83 Cass. 14 juni 1999, *Arr.Cass.* 1999, nr. 352 en Cass. 6 november 2000, *TFR* 2001, 164.

84 Bv. RvS 22 november 2004, nr. 129.541, vzw Vlaams Centrum voor Levensvorming.

85 SUETENS 1970, 386.

86 Bv. RvS 26 maart 1997, nr. 65.658, Druez: overgang van personeelslid van stand van actieve dienst naar stand van terbeschikkingstelling (wegens ziekte) kan niet impliciet gebeuren, er is dus een uitdrukkelijke bestuursbeslissing is vereist.

87 RvS 18 januari 1977, nr. 18.049, De Grendel, *Arr.RvS* 1977, 76. Zie ook VAN DAMME 1993, 145.

88 RvS 20 mei 1975, nr. 17.024, Tedesco, *Arr.RvS* 1975, 483: handeling gesteld door een schijnbaar regelmatig aangestelde schepen waarvan de verkiezing nadien wordt vernietigd door de Raad moeten ‘ter vrijwaring van de rechtszekerheid’ geacht worden geldig te zijn tot stand gekomen.

89 D’HOOGHE 1993-94, 1092 en LEUS 1992, 207.

90 Zie artikel 190 GW. D’HOOGHE 1993-94, 1097 en LEUS 1992, 117.

en lichtvaardig in zijn nadeel gewijzigd of ingetrokken kunnen worden.<sup>91</sup> Soms wordt onder de materiële component eenvoudigweg het vertrouwensbeginsel begrepen, zijnde het beginsel op grond waarvan de burger moet kunnen vertrouwen op wat door hem niet anders kan worden opgevat dan als een vaste gedrags- of beleidsregel van de overheid zodat de door de overheid gewekte verwachtingen in de regel gehonoreerd moeten worden (zie 8.3.2).<sup>92</sup> Volgens VAN DAMME kan de benaming ‘formeel rechtszekerheidsbeginsel’ verwarring creëren daar het rechtszekerheidsbeginsel toch eerder als een materieel of inhoudelijk beginsel wordt beschouwd zodat de voorkeur moet worden gegeven aan een onderscheid tussen het materiële rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.<sup>93</sup>

### 8.3.2 Omschrijving nationaal vertrouwensbeginsel

Een omschrijving van het Belgische vertrouwensbeginsel in het bestuursrecht kan worden gevonden in de rechtspraak van de Raad van State. De Raad heeft in het bijzonder in het arrest Eeckhout gesteld dat het vertrouwensbeginsel is te beschouwen als ‘een der beginselen van behoorlijk bestuur krachtens hetwelk de burger moet kunnen betrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op toezeggingen of beloften die de overheid in het concrete geval heeft gedaan.’<sup>94</sup>

In de zaak Eeckhout was een op proef benoemd personeelslid van de Regie van Telegrafie en Telefonie ontslagen. De betrokkene beriep zich onder meer op gewekte verwachtingen dat hij vast zou worden benoemd na meer dan vijf jaren in dienst te zijn gebleven zonder gemotiveerde verlenging van zijn proeftijd en zonder ongunstig individueel rapport. De Raad van State oordeelde dat de betrokkene ondanks het feit dat de proeftijd die beperkt moet zijn tot één jaar met mogelijke verlenging voor zes maanden ruimschoots verstreken was, hij zich niet kon beroepen op gewekt vertrouwen. De ‘besluiteloosheid’ van de overheid was volgens de Raad immers deels aan zijn langdurige ziekte te wijten, deels aan het feit dat hij een proeftijd van negen maanden in nog een andere functie had vervuld en dat zijn prestaties van normaal naar zeer ongunstig waren geëvolueerd. De voormelde omschrijving van het vertrouwensbeginsel, is nadien in zijn rechtspraak bevestigd.<sup>95</sup>

In het arrest van 27 maart 1992 (zie 8.4.3) dat weliswaar met de term ‘rechtszekerheid’ wordt aangeduid maar in feite een beschrijving bevat van het vertrouwensbeginsel, stelt het Hof van Cassatie dat het recht ‘onder meer inhoudt dat de burger moet kunnen vertrouwen op wat door hem niet anders kan worden opgevat dan als een vaste gedragsregel of beleidsregel van de overheid; dat daaruit

91 DE TAEYE 2002, 96.

92 Zie ook Cass. 27 maart 1992, *RW* 1991-92, 1466.

93 VAN DAMME 1993, 120.

94 RvS 28 juni 1989, nr. 32.893, Eeckhout, *Arr:RvS* 1989, 18.

95 Bv. RvS 22 maart 2004, nr. 129.541, vzw Vlaams Centrum voor Levensvorming; RvS 14 september 2009, nr. 195.992, Van Wonterghem en RvS 22 maart 2010, nr. 202.179, De Carvalho Canhoto.

volgt dat de door de overheid opgewekte gerechtvaardigde verwachtingen van de burger in de regel moeten worden gehonoreerd.<sup>96</sup>

Het vertrouwensbeginsel is slechts geschonden als de rechtsonderhorige op grond van een bepaald gedrag van de overheid ‘rechtmatig’ het vertrouwen mocht koesteren op een welbepaalde houding van die overheid.<sup>97</sup>

Naast rechtszekerheid komen in het vertrouwensbeginsel tevens andere aspecten tot uiting zoals zorgvuldigheid en billijkheid.<sup>98</sup> Het bestuur dat door een bepaalde handeling, gedraging of beleid gerechtvaardigde verwachtingen heeft gewekt zal de betrokken verwachtingen – in beginsel en voor zover mogelijk – moeten honoreren zodat wordt vermeden dat het vertrouwen van de burger beschaamd wordt.<sup>99</sup>

### *8.3.3 Onderscheid gewettigd vertrouwen en verkregen rechten*

Bij toepassing van het vertrouwensbeginsel krijgen de rechtsonderhorigen bescherming van aanspraken die steunen op beschermingswaardige verwachtingen terwijl bij een beginsel van verkregen rechten de aanspraken worden beschermd die zijn gesteund op definitief verkregen rechten.<sup>100</sup> Het beginsel van verkregen rechten impliceert aldus dat de betrokkene recht heeft op het behoud van een bestaande situatie. Het beginsel speelt bijvoorbeeld een essentiële rol bij de leer inzake intrekking en opheffing van (individuele) bestuursbeslissingen (zie 8.6.2). Daar tegenover staat dat niemand een verkregen recht kan inroepen ten aanzien van het behoud van een algemene bestuurshandeling (zie 8.6.1.1) Eigen aan het beginsel van verkregen rechten is dat er geen rekening wordt gehouden met de concrete omstandigheden en de persoonlijke situatie van de betrokkene. Het vertrouwensbeginsel daarentegen houdt wel rekening met de individuele situatie van diegene die zich op het gewekte vertrouwen beroept en bij de toepassing ervan worden alle betrokken algemene en privé-belangen afgewogen. Het beginsel van verkregen rechten wordt in de rechtsleer soms als te rigide aangevoeld terwijl het vertrouwensbeginsel soepeler hanteerbaar is maar wel minder voorspelbaar.<sup>101</sup>

---

96 Cass. 27 maart 1992, *RW* 1991-92, 1466.

97 RvS 18 januari 2010, nr. 199.593, Govaerts; RvS 8 maart 2010, nr. 201.669, Neesen; RvS 18 mei 2010, nr. 203.933, Shell en RvS 14 juni 2010, nr. 205.122, Vandenbussche.

98 LEUS 1993, 72-74.

99 Zie o.m. ook RvS 17 maart 1987, nr. 27.685, Vermeulen, *Arr.RvS* 1987, 1. Zie ook GEELHAND 1995, 488-523; LAMBRECHTS 1988, 80; LEUS 1993, 72-74; MAES 1999-2000, 705-710; MAST e.a. 2009, 60; OPDEBEEK 1992, 39; VAN DAMME 1989-90, 1113-1114 en VAN MENSEL 1997, 110.

100 MAES 1999-2000, 709.

101 X 1998, 1308.



### 8.3.4 Kenmerken

#### 8.3.4.1 Autonom

Hierboven is beschreven dat het vertrouwensbeginsel door de Raad van State expliciet en door het Hof van Cassatie via het ruimere begrip rechtszekerheid wordt beschouwd als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur in de Belgische rechtsorde.<sup>102</sup>

Oorspronkelijk werd de burger die gerechtvaardigde verwachtingen had geput uit een (rechtmatig) bestuursoptreden, door het zorgvuldigheidsbeginsel beschermd.<sup>103</sup> Geleidelijk aan is een vertrouwensbeginsel tot ontwikkeling gekomen waarop in dergelijke situaties een beroep kan gedaan worden.<sup>104</sup> Hiervoor kwam aan bod dat het vertrouwensbeginsel tevens lange tijd als een correlatief<sup>105</sup> van het rechtszekerheidsbeginsel beschouwd werd.<sup>106</sup> Vandaag is de rechtspraak niet eenduidig en de ene keer wordt het vertrouwensbeginsel als een autonoom beginsel gezien met een eigen invulling los van het rechtszekerheidsbeginsel,<sup>107</sup> de andere keer weer niet.<sup>108</sup> DE TAEYE is voorstander van twee aparte beginselen waarbij het vertrouwensbeginsel kan worden ingeroepen ter verdediging van aanspraken die steunen op door overheidsgedrag gewekte verwachtingen terwijl het rechtszekerheidsbeginsel kan worden ingeroepen voor aanspraken die steunen op het objectieve recht waaraan de rechtsonderhorige een subjectief recht kan ontlelen.<sup>109</sup> Zo wordt de paradoxale situatie vermeden die ontstaat bij de hantering van slechts één overkoepelend beginsel van rechtszekerheid, namelijk dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt ingeroepen om een verkeerde toepassing van de wet te handhaven daar waar dit beginsel *in se* vereist dat de wet strikt nageleefd wordt.<sup>110</sup>

102 Cass. 27 maart 1992, *RW* 1991-92, 1466; RvS 28 juni 1989, nr. 32.893, Eeckhout, *Arr.RvS* 1989, 18 en RvS 22 maart 2004, nr. 129.541, vzw Vlaams Centrum voor levensvorming.

103 Bv. RvS 13 mei 1980, Bracke, *RW* 1981-82, 484, noot VAN NOOTEN en RvS 23 mei 1985, nr. 25.355, Lemaître, *Arr.RvS* 1985, 113.

104 MAST e.a. 2009, 60.

105 FROMONT 1996, 179.

106 Bv. Cass. 27 maart 1992, *RW* 1991-92, 1466. SUETENS 1970, 386; SUETENS 1993a, 23; VAN DAMME 1993, 124 en VAN MENSEL 1997, 107.

107 RvS 22 maart 2004, nr. 129.541, vzw Vlaams Centrum voor Levensvorming; RvS 22 mei 2006, nr. 159.064, Geeraerts e.a. en RvS 14 september 2009, nr. 195.992, Van Wonterghem.

108 Bv. Cass. 14 juni 1999, *Arr.Cass.* 1999, nr. 352; RvS 27 mei 2002, nr. 107.005, Van Raemdonck en Rb. Brussel 17 maart 1997, *RW* 1997-98, 257, noot POPELIER.

109 DE TAEYE 2002, 100. Zie ook MAES 1999-2000, 709.

110 Die paradoxale situatie kan ook ontstaan wanneer het rechtszekerheidsbeginsel wordt ingeroepen in een situatie waar het recht (nog) niet zeker is, bijvoorbeeld wanneer een toezegging is gedaan. Zie ook DE TAEYE 2002, 100. Hoewel VAN DAMME & WIRTGEN opmerken dat er 'bezwaarlijk' kan worden gesproken van een 'verzelfstandigd' vertrouwensbeginsel los van het rechtszekerheidsbeginsel omdat de aard en origine van het ver-

Een aantal ontwikkelingen in het bestuursrecht brengen met zich mee dat het vertrouwensbeginsel duidelijker kan worden onderscheiden van het rechtszekerheidsbeginsel. *Primo* wordt de bestuurlijke besluitvorming niet meer als een eenzijdig proces uitgaande van de overheid gezien maar wel als een proces waarbij de beide partijen – dat wil zeggen bestuur én bestuurden – eigen verantwoordelijkheden hebben (*i.e.* ‘wederkerig bestuursrecht’). Dit heeft onder meer met het gebruik van privaatrechtelijke technieken of publiek-private samenwerkingsvormen te maken. Het is in dit kader dat er meer ruimte ontstaat voor de ontwikkeling van een vertrouwensbeginsel.<sup>111</sup> *Secundo* is de klassieke opvatting van de absolute prioriteit van het legaliteitsbeginsel – dat inhoudt dat elke overheid moet handelen binnen en volgens het recht – op het vertrouwensbeginsel en het absoluut verbod van de *contra legem* werking van het vertrouwensbeginsel enigszins getemperd. Er moet een concrete belangenafweging gebeuren waarbij niet automatisch meer de voorrang aan het legaliteitsbeginsel gegeven wordt. Ondanks dat het legaliteitsbeginsel een gewichtig beginsel is dat zijn neerslag vindt in de artikelen 108 (fiscaal recht) en 159 GW (buiten toepassing laten van onwettige bestuurshandelingen), doet dit niet af aan het relatieve karakter ervan.<sup>112</sup> *Tertio* wordt voor het beoordelen van de rechtszekerheidsproblematiek naast de klassieke begrippen als ‘definitief verkregen rechten’ meer en meer gekozen voor flexibelere en makkelijker in te vullen begrippen als gerechtvaardigde verwachtingen.<sup>113</sup>

De contouren van het vertrouwensbeginsel zijn niet duidelijk en aan de componenten van dit beginsel wordt in de rechtspraak en de rechtsleer niet altijd eenzelfde betekenis gehecht.<sup>114</sup> Het rechtszekerheidsbeginsel is als een meer objectief beginsel te beschouwen doordat de aspecten ervan voor een zekere objectivering vatbaar zijn (bijvoorbeeld het terugwerken van een reglement) terwijl het vertrouwensbeginsel eerder als subjectief beginsel kan worden opgevat waarvan de toepassing afhankelijk is van de concrete casus. Het concrete gevolg daarvan is dat het vertrouwensbeginsel een vrij flexibel beginsel is, maar dat de keerzijde van de medaille is dat het ook moeilijker kan worden ingeschat en afgebakend. Steeds meer rechtsonderhorigen hanteren het vertrouwensbeginsel – hoewel niet

---

trouwensbeginsel zich daartegen zouden verzetten: VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 321 (voetnootnr. 1286).

111 VAN DAMME 1989-90, 1107-1119. Aldus ook LAMBRECHTS 1989-90, 1120-1121.

112 POPELIER 1997b, 77-101.

113 POPELIER 1997b, 113.

114 VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 351.

steeds met recht en reden<sup>115</sup> of onvoldoende onderbouwd<sup>116</sup> – om een concrete rechtseis te staven.<sup>117</sup>

#### 8.3.4.2 Ongeschreven

Het vertrouwensbeginsel is in België niet gecodificeerd. Noch in algemene regels noch in bijzondere bestuursregelgeving kan een expliciete codificatie van het vertrouwensbeginsel worden gevonden.

#### 8.3.4.3 Niet absoluut

De toepassing van het vertrouwensbeginsel impliceert niet dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten ingelost worden.<sup>118</sup> Het is geen absoluut beginsel en het moet desgevallend wijken voor het legaliteitsbeginsel of andere beginselen (van behoorlijk bestuur). Hieronder zal worden aangetoond dat wanneer bij de rechtsonderhorige een gerechtvaardigde verwachting is gewekt en het vertrouwensbeginsel er in beginsel zou toe leiden dat de verwachtingen ingelost worden er – voldoende zwaarwichtige en het algemene belang dienende – rechtvaardigingsgronden in de zaak kunnen zijn die zullen verhinderen dat die verwachtingen uiteindelijk gehonoreerd worden.<sup>119</sup> Desgevallend kan de honorering van verwachtingen ook worden getemperd met het oog op een rechtens te beschermen belang van één of meer derden (zie 8.4.5).<sup>120</sup>

115 Bv. RvS 12 februari 1998, nr. 71.813, De Hoeve: de verzoeker kon zich niet beroepen op de met vereiste spoed rechtgezette materiële vergissing ter aanvoering van de schending van het vertrouwensbeginsel; RvS 29 april 2004, nr. 130.776, NV Algemene Ondernemingen Aerts: geen vertrouwensbeginsel kon worden ingeroepen tegen de situatie waarbij een opdrachtgevende overheid op grond van deugdelijke motieven afzag van het gunnen van een opdracht of de procedure herbegon en RvS 21 oktober 2004, nr. 136.385, Van Looveren: vergunningen die in het verleden werden verleend, doen nog geen rechtmatig vertrouwen ontstaan over de vergunningstoestand in de toekomst. Zie bv. ook lukraak opwerpen vertrouwensbeginsel: RvS 6 mei 2009, nr. 193.074, X.

116 Bv. RvS 13 maart 2001, nr. 93.940, Audenaerde: verzoekster riep o.m. een schending van het vertrouwensbeginsel op. De Raad van State stelde dat verzoekster geen gegevens aanvoerde die de Raad ervan konden overtuigen de door de overheid geschonden beginselen te laten voorgaan op een duidelijke en precieze decreetsbepaling. Zie bv. ook RvS 3 juni 2010, nr. 204.673, Bostyn e.a.; RvS 14 juni 2010, nr. 205.132, Maris en RvS 24 juni 2010, nr. 205.679, NV Rus Tony Activities: verzoeker zette niet duidelijk uiteen waarin schending van o.m. het vertrouwensbeginsel zou bestaan.

117 LAMBRECHTS 1988, 80.

118 Bv. RvS 9 juni 1997, nr. 66.641, Boodts.

119 GJSSELS 1980-81, 1213.

120 Zo bijvoorbeeld wanneer tegenstrijdige toezeggingen zijn gedaan aan verschillende personen. VAN DAMME 1993, 151-162.

### 8.3.5 *Tussenconclusie*

Uit wat hiervoor is uiteengezet, kan worden geconcludeerd dat het vertrouwensbeginsel weliswaar één van de uitlopers is van het rechtszekerheidsbeginsel maar tevens een zelfstandig beginsel is, te onderscheiden van rechtszekerheid en verkregen rechten. Het vertrouwensbeginsel is niet in een geschreven tekst vastgelegd. Het beginsel is tevens niet absoluut in die zin dat het mogelijk moet wijken voor legaliteit of andere beginselen. Tevens kunnen er rechtvaardigingsgronden in de zaak zijn die verhinderen dat het vertrouwen moet worden gehonoreerd.

### 8.4 *Toepassingsvoorwaarden vertrouwensbeginsel*

Nu duidelijk is wat onder het vertrouwensbeginsel kan worden begrepen, worden hier de voorwaarden voor het succesvol toepassen van het Belgische vertrouwensbeginsel onderzocht.

Het arrest Vermeulen van 17 maart 1987<sup>121</sup> – dat nadien herhaaldelijke keren bevestigd is in de rechtspraak<sup>122</sup> – stelde drie voorwaarden voorop waaraan moet zijn voldaan om het vertrouwensbeginsel succesvol te kunnen inroepen. Die voorwaarden zijn (a) het bestaan van een vergissing vanwege het bestuur, (b) het ten gevolge van die vergissing verlenen van een voordeel aan een rechtsonderhorige en (c) de afwezigheid van gewichtige redenen om de rechtsonderhorige dat voordeel te ontnemen. Het laatste vereiste namelijk dat er geen ‘gewichtige redenen’ mogen zijn om de rechtsonderhorige een voordeel te ontnemen dat door het bestuursoptreden is gewekt, is een belangrijk vereiste.<sup>123</sup>

In het arrest Baeck e.a. van 3 juni 2010 stelde de Raad dat niet alleen aan bovenvermelde toepassingsvoorwaarden moet zijn voldaan maar dat daarenboven de betrokkene moet aantonen dat het gedrag van de overheid aanleiding heeft gegeven tot ‘rechtmatige verwachtingen’. Ten slotte stelde de Raad dat het vertrouwensbeginsel niet belet ‘dat om gegronde en met de gewekte verwachtingen verenigbare motieven een andere beslissing wordt genomen dan verwacht.’<sup>124</sup>

De rechtsleer heeft de hierboven vermelde voorwaarden verder verfijnd. Volgende aspecten worden in de regel bij de beoordeling van de toepassing van het vertrouwensbeginsel betrokken: (a) op welke wijze zijn de verwachtingen gewekt, (b) wat is de hoedanigheid van het bestuursorgaan dat de verwachting heeft gewekt,

---

121 RvS 17 maart 1987, nr. 27.685, Vermeulen, *Arr.RvS* 1987, 1.

122 Zie bv. RvS 17 september 2001, nr. 98.879, NV Roprivest; RvS 4 april 2003, nr. 117.945, Boodts; RvS 15 juni 2004, nr. 132.404, NV Aveve en RvS 29 maart 2010, nr. 202.465, Roelens.

123 Bv. RvS 23 maart 1982, nr. 22.137, Verbergt e.a., *Arr.RvS* 1982, 598 en RvS 4 april 2003, nr. 117.945, Boodts. Zie ook GEELHAND 1995, 496; MAST e.a. 2009, 60-61 en VAN MENSEL 1997, 110.

124 RvS 3 juni 2010, nr. 204.655, NV Baeck e.a.

(c) zijn die verwachtingen rechtmatig in die zin dat er geen contra-indicaties zijn, (d) welke handelingen heeft de betrokkene op grond van de verwachtingen verricht of nagelaten die hij anders niet zou hebben verricht of nagelaten en (e) zijn er doorslaggevende belangen die zich tegen de honorering van het vertrouwen verzetten?<sup>125</sup> De voormelde criteria worden hieronder toegelicht.

#### 8.4.1 *Vertrouwenwekkende handeling*

Er moet een bepaald bestuursgedrag worden aangetoond dat diverse vormen kan aannemen. Zo kunnen verwachtingen worden gewekt door aan een burger gedane toezeggingen of beloftes, verstrekte inlichtingen of informatie, tussen het bestuur en de burger gesloten overeenkomsten, door bepaalde handelingen die de overheid stelt, door regelgeving, door een gedoogsituatie, beleidsregels of een vaste praktijk.<sup>126</sup> Op diverse bestuurshandelingen wordt verder in dit hoofdstuk ingegaan (zie 8.6). Vertrouwen kan worden gewekt door welbepaalde specifieke bestuurshandelingen of door een geheel van gedragingen of handelingen.<sup>127</sup> Verwachtingen kunnen worden gewekt door expliciet bestuursoptreden of door het niet optreden (onthouding). Zo bijvoorbeeld kan vertrouwen worden gewekt als het bestuur te lang wacht een beslissing te nemen in een bestuurlijk beroep.<sup>128</sup> Vertrouwen kan ook worden gewekt wanneer het bestuur nalaat bepaalde noodzakelijke informatie te verschaffen aan de rechtsonderhorige.<sup>129</sup> Het stilzitten van de diensten die toezicht moeten houden tijdens de uitvoering van bouwwerken enerzijds en het verlenen van een milieuvergunning anderzijds kan het vertrouwen hebben gewekt dat de exploitatie van het gebouw rechtmatig was en de overheid gebonden is door haar eigen optreden of stilzitten. Het niet instellen van een bestuurlijk beroep tegen de verleende milieuvergunning door de bevoegde besturen heeft dat rechtmatig vertrouwen nog bevestigd.<sup>130</sup> Het bestuur dat nalaat te antwoorden op een voldoende gepreciseerde aanvraag van een rechtsonderhorige om een bepaald voordeel te verkrijgen, kan ook verwachtingen wekken.<sup>131</sup> Tevens kan het bewust stilzitten van het bestuur (impliciet bestuursoptreden) het vertrouwen wekken dat een bestaande toestand gedoogd wordt (zie 8.6.4.3).<sup>132</sup>

In de rechtsleer wordt soms opgemerkt dat het bestuur sneller zal zijn gebonden aan gedragingen die in ‘de sfeer van de uitvoering van het beleid liggen’ waar

125 DE TAEYE 2002, 139 e.v. en VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 350.

126 D’HOOGHE 1993-94, 1093-1094 en MAES 1999-2000, 709.

127 VAN DAMME 1989-90, 1115.

128 RvS 4 september 1997, nr. 67.981, De Brabandere; RvS 3 september 1998, nr. 75.666, Van De Velde; RvS 22 april 1999, nr. 79.868, Moerman en RvS 3 februari 2005, nr. 140.131, Van Dessel: onredelijk lang wachten om te beslissen over een bestuurlijk beroep in geval van verplichting te beslissen.

129 RvS 25 juni 2002, nr. 108.385, X.

130 Zie Antwerpen 18 oktober 1999, *RW* 2000-01, 1087, noot CARETTE.

131 RvS 18 april 2005, nr. 143.267, Maasmechelen Tourist Outlets.

132 ROSOUX 2002, 92-103.

de handeling een specifieke vertrouwensrelatie met de burger creëert.<sup>133</sup> Zo zou het bestuur bijvoorbeeld veel sneller gebonden zijn aan specifieke toezeggingen (zie 8.6.3.1) dan aan een richtlijn of een beleidsregel (zie 8.6.4.1).<sup>134</sup> Uit wat hierna zal blijken kan een overheid echter evenzeer gebonden zijn aan een door hem uitgevaardigde beleidsregel als aan specifieke concrete toezeggingen. Daarenboven kunnen hierover moeilijk objectieve stellingen worden geformuleerd want de al dan niet succesvolle toepassing van het vertrouwensbeginsel hangt steeds af van de concrete omstandigheden.

#### 8.4.2 *Vertrouwenwekkende overheid*

De burger zal een bestuurlijk gedrag – handelen of het uitblijven van een handeling – moeten kunnen aantonen dat aanleiding heeft gegeven tot de beweerdte gewekte verwachting. Een gedrag van een actief bestuur moet worden aangeduid, niet van een rechtscollege.<sup>135</sup> In beginsel kunnen slechts verwachtingen worden gewekt door een bestuursorgaan dat bevoegd is om op te treden.<sup>136</sup> Verwachtingen kunnen desgevallend ook worden gewekt bij een schijn van bevoegdheid en dit wordt beoordeeld in het licht van de zorgvuldigheidsnorm. In het bijzonder kan het vertrouwen worden gehonoreerd als de rechtsonderhorige er in redelijkheid van uit kan gaan met het bevoegde bestuursorgaan te maken te hebben. Dit is het geval wanneer ieder redelijk en voorzichtig mens kan aannemen dat het bevoegde bestuursorgaan optreedt.<sup>137</sup> Bij het beoordelen van de redelijkheid spelen verschillende elementen een rol. *Primo* de aard van de regelgeving die moet worden toegepast, namelijk hoe technischer en complexer die is, hoe sneller het vertrouwen zal zijn gewekt dat de overheid het best geplaatst is om de regel te begrijpen en toe te passen.<sup>138</sup> *Secundo* het karakter van het overheidshandelen met name in welke mate het gepreciseerd en geïndividualiseerd is naar de rechtsonderhorige toe.<sup>139</sup> *Tertio* de hoedanigheid van de rechtsonderhorige, in het bijzonder ervaring, op-

---

133 VAN DAMME 1989-90, 1115 en VAN DAMME 1993, 163.

134 Vgl. SCHELTEMA 1975, 43-44.

135 RvS 6 februari 2001, nr. 93.104, Missorten.

136 D'HOOGHE 1993-94, 1094 en VAN DAMME 1993, 166.

137 Zie Cass. 19 december 1991, *JT* 1992, 142, concl. VELU: de staat was aansprakelijk op grond van artikel 1382 en 1383 BW als het orgaan van de staat binnen de grenzen van zijn wettelijke bevoegdheden handelde of 'ieder redelijk en voorzichtig mens moet aannemen dat het orgaan binnen die grenzen heeft gehandeld.'

138 Cass. 27 maart 1992, *RW* 1991-92, 1466 en Bergen 3 mei 2002, *FJF* 2002, 637. GEELHAND 1995, 496 e.v. en noot POPELIER onder Arbrb. Brugge 16 mei 1997, *AJT* 1998-99, 352.

139 Bv. RvS 23 februari 2004, nr. 128.425, Werquin: een brief van de Minister met de opdracht aan OVAM de geadresseerde van de brief in het bestuur te re-integreren met behoud van de graad die de betrokkene in het ministerie bekleedde zal sneller verwachtingen wekken bij de betrokkene dat hij wel degelijk met behoud van zijn graad zou worden gere-integreerd dan een algemene interpretatie in een ministeriële omzendbrief van een reglementaire bepaling.

leidingsniveau en leeftijd.<sup>140</sup> Desgevallend kan een door het bestuur te honoreren verwachting worden gewekt door een orgaan dat gemachtigd is om het bestuur te vertegenwoordigen. Een lid van een collegiaal orgaan dat bepaalde toezeggingen of bepaalde uitlatingen doet, kan in bepaalde gevallen gerechtvaardigde verwachtingen wekken die het collegiale orgaan binden. De schijn van bevoegdheid wordt beoordeeld in het licht van de zorgvuldigheidsnorm waarbij wordt nagegaan of iedere zorgvuldige burger geplaatsd in de betrokken omstandigheden in alle redelijkheid kon geloven dat het lid wettig kon optreden in naam van het volledige collegiale orgaan.<sup>141</sup>

#### 8.4.3 *Contra-indicaties*

Indien een bevoegd orgaan verwachtingen heeft gewekt in een bepaalde vorm, betekent dit op zich nog niet dat de verwachtingen ‘rechtmatig’ of ‘gerechtvaardigd’ zijn. Verwachtingen zijn rechtmatig als de rechtsonderhorige in redelijkheid kon aannemen dat het bestuurlijk optreden tot het door de verwachtingen gewekte resultaat zou leiden.<sup>142</sup> Met andere woorden de verwachtingen moeten in alle redelijkheid aanvaardbaar zijn.<sup>143</sup>

Volgende contra-indicaties kunnen zich tegen de honorering van het vertrouwen verzetten:

#### *Onzorgvuldige burger*

Indien een normaal voorzichtig en oplettend burger had moeten weten dat de gewekte verwachtingen niet door het bestuur zouden kunnen of mogen worden gehonoreerd, is er geen verwachting die moet worden beschermd.<sup>144</sup> Dergelijke situatie kan aan de orde zijn als het bestuur zelf een voorbehoud heeft geformuleerd,<sup>145</sup> als het zich in voorzichtige bewoordingen heeft uitgedrukt of zich in voorwaardelijke wijs en in afwachting van bijkomende inlichtingen tot de rechtsonderhorige heeft gericht.<sup>146</sup> Zo bijvoorbeeld kan geen gerechtvaardigd vertrouwen worden ontleend aan een vaste gedrags- of beleidslijn waarvan de onwettigheid voor eenieder met een normale oplettendheid duidelijk is. Hoe meer gebonden de bevoegdheid is – wat zeer vaak het geval is in het fiscale recht – hoe minder ruimte voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel.<sup>147</sup> Er is ook geen sprake van een rechtmatige verwachting als het vertrouwen is gebaseerd op een materiële vergissing

140 RvS 27 januari 2000, nr. 84.964, West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie, Huisvestingsbeleid en Technische bijstand: een intercommunale werd geacht op de hoogte te zijn van de van toepassing zijnde regelgeving zodat die zich veel minder snel op gewekte verwachtingen zal kunnen beroepen. GEELHAND 1995, 509-510.

141 VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 353.

142 VAN DAMME 1993, 151.

143 VAN MENSEL 1997, 110.

144 LEUS 1992, 166.

145 Cass. 13 februari 1997, *TBP* 1998, 370.

146 RvS 24 september 2001, nr. 99.052, X.

147 Noot PEETERS onder Cass. 6 november 2000, *TFR* 2001, 170.



vanwege het bestuur die de rechtsonderhorige op makkelijke wijze kon ontdekken.<sup>148</sup> Vertrouwen is evenmin beschermingswaardig als een rechtsonderhorige zijn vertrouwen baseert op een bestuurlijke rechtshandeling die met een dermate grove onregelmatigheid is behept dat de handeling in de ogen van de betrokkene onmogelijk of redelijkerwijs niet ernstig kon worden genomen.<sup>149</sup>

#### *Kwade trouw*

Als de rechtsonderhorige zelf onjuiste of onvolledige informatie aan het bestuur heeft verstrekt<sup>150</sup> of zelf aan de basis ligt van het niet inlossen van de verwachtingen, zal het vertrouwen niet worden gehonoreerd.<sup>151</sup> Manifeste nalatigheid of kwade trouw van de rechtsonderhorige wordt niet beschermd. De betrokkene die de verwachting inroept terwijl hij zelf niet voldoet aan de wettelijke voorwaarden kan zich niet op gewekte verwachtingen beroepen.

Zo stelt de Raad in het arrest Damara: ‘Dat de verwerende partij inderdaad deze verwachting niet heeft ingelost, precies omdat de verzoekende partij op die datum niet aan de wettelijk vereiste voorwaarden voldeed; dat de schuld voor de niet-inlossing van de opgewekte verwachting derhalve bij de verzoekende partij ligt, zodat de verwerende partij ten dezen geen schuld treft.’<sup>152</sup>

#### *Gewichtige redenen*

Gewichtige redenen kunnen zijn: nieuwe ontwikkelingen, gewijzigde inzichten, bescherming van belangen en rechten van derden of van de overheid, het voorkomen of het beperken van onwettige situaties of eventueel aankomend (internationaal) recht.<sup>153</sup>

#### *Contra legem*

Indien het vertrouwensbeginsel wordt ingeroepen door de burger tegen duidelijke wettelijke voorschriften in.<sup>154</sup> Er is geen bescherming van gewekt vertrouwen als de burger wist of minstens behoorde te weten dat de toestand niet rechtmatig was.<sup>155</sup> De rechtspraak en rechtsleer houdt stellig vast aan die principes. Het ver-

---

148 Bv. RvS 12 februari 1998, nr. 71.813, De Hoeve.

149 RvS 1 december 1987, nr. 28.934, Paulussen, *Arr.RvS* 1987, 3.

150 RvS 18 februari 2002, nr. 103.702, Mariën; RvS 13 februari 2003, nr. 115.909, De Keukelaere en RvS 10 juni 2004, nr. 132.230 Van Keer.

151 RvS 2 december 1999, nr. 83.833, Waterboot Amsterdam; van de verzoekster kon worden verwacht dat zij zelf de nodige alertheid aan de dag legde, het bestuur kon niets worden verweten met betrekking tot de bekendmaking van de te gunnen opdracht.

152 RvS 5 februari 1996, nr. 58.004, Damara.

153 Bv. RvS 23 maart 1982, nr. 22.137, Verbergt e.a., *Arr.RvS* 1982, 598.

154 Bv. Cass. 26 oktober 2001, *TFR* 2001, 795.

155 D’HOOGHE 1993-94, 1095; VAN DAMME 1989-90, 1114 en VAN DAMME 1993, 117-168.

trouwensbeginsel kan in beginsel niet *contra legem* werken zodat het legaliteitsbeginsel<sup>156</sup> prevaleert op het vertrouwensbeginsel.<sup>157</sup>

Zo was er heftige kritiek op het vonnis van de rechtbank van Dendermonde<sup>158</sup> waarin werd geoordeeld dat ten gevolge van een geheel van gedragingen van de overheid voor de burger een situatie was ontstaan waarbij hij vertrouwde dat permanente bewoning in een gebied van verblijfsrecreatie toegelaten was. De rechter liet *in casu* het vertrouwensbeginsel op het legaliteitsbeginsel prevaleren.<sup>159</sup>

In een arrest van 15 juni 2004 werd een rechtmatigheidsbezwaar dat in een vernietigingsberoep tegen de ingetrokken bouwvergunning werd aangevoerd en dat daarenboven door de auditeur bij de Raad van State in zijn verslag gegrond werd bevonden, als een gewichtige reden beschouwd.<sup>160</sup> Bijgevolg was door de onwettige bouwvergunning in te trekken het vertrouwensbeginsel niet geschonden. Het feit dat in strijd met de wet aan een rechtsonderhorige voordelen werden verleend, maakte op zich een gewichtige reden uit om de burger de voordelen te ontnemen en de bij hem gewekte verwachtingen niet te honoreren.<sup>161</sup>

Het uitgangspunt is dat de overheid gebonden is door het recht (o.m. wetten en reglementen), daar in beginsel niet van kan afwijken en dat niet van de overheid kan worden gevraagd het recht te schenden.

De Raad verwoordde het in het arrest Thijs als volgt: ‘De Raad van State kan er evenwel niet toe komen te beslissen dat duidelijke verordenende bepalingen opzij gezet kunnen worden door ministeriële toezeggingen of beloften van beleidsvoerders, al dan niet op losse gronden gedaan.’<sup>162</sup>

In daaropvolgende rechtspraak is door de Raad van State<sup>163</sup> en het Hof van Cassatie bevestigd dat het vertrouwensbeginsel niet *contra legem* kon worden ingeroepen. Er geldt een principiële voorrang van het legaliteitsbeginsel op het vertrouwensbeginsel.<sup>164</sup> Het is vaste rechtspraak van de Raad dat een beroep op

156 Het legaliteitsbeginsel vereist dat het bestuurshandelen zich binnen en conform de wet voltrekt. GIJSSELS 1980-81, 1212; LEUS 1991, 1051-1067 en VAN DAMME 1993, 167.

157 Bv. RvS 21 januari 1999, nr. 78.281, Lataire; RvS 28 februari 2000, nr. 85.640, Onis; RvS 9 juli 2003, nr. 121.540, Decoster; RvS 27 april 2004, nr. 130.722, Benoot Hedwig; RvS 30 november 2004, nr. 137.788, Syncera Belgium en RvS 24 juni 2010, nr. 205.693, Van Hoecke. Zie ook VANBIERVLIET 2000, 19-21.

158 Rb. Dendermonde 18 november 1997, *AJT* 1997-98, 266.

159 Zie kritiek door DE TAEYE & VAN ACKER 1997-98, 269-272.

160 RvS 15 juni 2004, nr. 132.404, NV Aveve.

161 VAN DAMME 1989-90, 1115 en VAN ORSHOVEN 1989, 1-26.

162 RvS 18 september 1984, nr. 24.651, Thijs, *Arr.RvS* 1984, 1620.

163 RvS 27 januari 2000, nr. 84.964, West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie, Huisvestingsbeleid en Technische bijstand; RvS 30 november 2004, nr. 137.788, Syncera Belgium en RvS 29 april 2009, nr. 192.818, Padeko.

164 RvS 21 januari 1999, nr. 78.281, Lataire.

het vertrouwensbeginsel slechts kan slagen als de betrokkene zich heeft gehouden aan de decretaal (*i.e.* wettelijk) voorgeschreven vergunningsprocedure. Heeft de betrokkene zelfhandelingen verricht zonder voorafgaandelijk de vereiste vergunning te verkrijgen dan kan hij zich – naar aanleiding van het niet inwilligen van een later ingediende regularisatieaanvraag – niet beroepen op vermeende verwachtingen die zouden bestaan op het ogenblik van het verrichten van die handelingen als op verwachtingen die nadien zouden zijn ontstaan.<sup>165</sup> De vergunningverlenende overheid kan niet louter op grond van het vertrouwensbeginsel afwijken van dwingende stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften.<sup>166</sup> De onwettigheid is een voldoende gegronde reden om het vertrouwen te beschamen en het voordeel te ontnemen waarop de rechtsonderhorige had gerekend. Eventueel kan een vordering tot schadevergoeding tegen de staat ingesteld worden.<sup>167</sup> Een wettige beslissing kan in beginsel niet vernietigd worden met het oog op het nemen van een onwettige beslissing op grond van de verwachtingen die gewekt zouden zijn.<sup>168</sup>

Hoewel het principe van het verbod van *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel wordt gehandhaafd, is in de domeinen sociale zekerheid en fiscaal recht in bepaalde zaken aanvaard dat het vertrouwensbeginsel moest primeren op het legaliteitsbeginsel. In fiscale of sociale zekerheidszaken zijn doorgaans geen belangen van derden in het geding die door de honorering van het vertrouwen zouden kunnen geschaad worden.<sup>169</sup>

Ten eerste komt de *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel op het terrein van de sociale zekerheid voor.

In een arrest van 26 november 2001 van het Arbeidshof te Gent is geoordeeld dat het legaliteitsbeginsel moest wijken voor het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. *In casu* had de overheid de ouders van een gehandicapt

---

165 Bv. RvS 4 november 2009, nr. 197.614, Vierstraete; RvS 18 januari 2010, nr. 199.624, Beutjens e.a.; RvS 4 februari 2010, nr. 200.490, Claes en RvS 4 maart 2010, nr. 201.502, Karel Willems.

166 RvS 10 juni 2010, nr. 204.994, Van Loey e.a.

167 VAN CROMBRUGGE 1996, 2.

168 D'HOOGHE 1993-94, 1096. *A contrario* RvS 23 mei 1985, nr. 25.355, Lemaître, *Arr.RvS* 1985, 113: een beslissing tot weigering van benoeming door de Nationale Maatschappij der Waterleidingen wegens het overschrijden van de leeftijdsgrens van 50 jaar - conform een reglement - werd vernietigd wegens gewekte verwachtingen. Het reglement dat een leeftijdsgrens bevatte, was niet aan verzoeker ter kennis gebracht en werd bijgevolg niet verbindend geacht. Daarenboven had het bestuur de betrokkene van meer dan 55 jaar verplicht deel te nemen aan een wervingsexamen en nadat hij voor dit examen geslaagd was, was hem gevraagd in welke van de vacante betrekkingen hij bij voorkeur wenste benoemd te worden. De weigeringsbeslissing werd vernietigd wegens schending van het zorgvuldigheidsbeginsel doordat de bij verzoeker 'verwekte verwachting van een definitieve benoeming' tot de graad van klerk niet werd gerealiseerd.

169 VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 361 (voetnoot 1481 waarbij wordt verwezen naar BOK 2004, 93-112) en VANDEBERGH 2003, 211-221.

kind foutief in de waan gelaten dat hun kind recht gaf op een verhoogde kinderbijslag door de verkeerde beslissing mee te delen en jarenlang die verhoogde kinderbijslag uit te betalen. Aan de situatie lag geen fout van de ouders ten grondslag en ze hadden geen enkele reden om aan de omvang van hun rechten te twijfelen.<sup>170</sup> Het vertrouwen moest (in strijd met de kinderbijslagregeling) gehonoreerd worden op grond van een vaste praktijk. Dit arrest werd echter ‘verbroken’<sup>171</sup> door het Hof van Cassatie.<sup>172</sup> Het Hof van Cassatie stelde dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet konden worden ingeroepen indien die leidden tot een beleid dat tegen de wettelijke bepalingen inging. Dit gold ook voor het rechtszekerheidsbeginsel. Zelfs al had het kinderbijslagfonds een fout gemaakt, dan nog moesten de teveel betaalde bedragen worden teruggevorderd voor het verleden. Het legaliteitsbeginsel moest dus primeren. In een gelijkaardige zaak werd het verbod van *contra legem* toepassing van het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel omzeild door toepassing van de zorgvuldigheidsnorm. De verhoogde kinderbijslag was ten onrechte uitgekeerd wegens een fout begaan bij het beheer van het dossier, dit gedurende een lange periode, en de fout had de schijn gewekt dat het recht op verhoogde kinderbijslag gedurende die periode verschuldigd was of behouden bleef. De schade die voortvloeide uit de fout was gelijk aan het bedrag van de kinderbijslag dat te veel was betaald.<sup>173</sup>

In fiscale zaken heeft het Hof van Cassatie in het ophefmakend arrest van 27 maart 1992 uitdrukkelijk erkend dat het vertrouwensbeginsel in bepaalde omstandigheden zich ertegen kan verzetten dat de overheid bepaalde onwettig toegekende voordelen gaat terugvorderen.<sup>174</sup>

Dit arrest betrof een garagehouder die te goeder trouw verschillende jaren bepaalde verplichte vermeldingen op zijn facturen vergeten was en het fiscale bestuur had de betrokkene er ook nooit op gewezen dat de vermeldingen ontbraken. Volgens de tekst van de wet (Koninklijk Besluit nr. 3 inzake btw) mocht er in dat geval geen btw worden afgetrokken, wat toch gebeurde. Jaren later sprak het bestuur – nadat ze vruchteloos had geprobeerd de btw te verhalen bij de belastingplichtige – de garagehouder aan. Die laatste beriep zich op het rechtszekerheidsbeginsel in het bijzonder op het gewekte vertrouwen door het langdurige stilzwijgen van het bestuur en het feit dat de facturen tot voor kort steeds zonder enige opmerking waren aanvaard. Het Hof van Cassatie overwoog: ‘(...) dat het recht op rechtszekerheid onder meer inhoudt dat de burger moet kunnen vertrouwen op wat door hem niet anders kan

170 Arbh. Gent 26 november 2001, *RW* 2003-04, 1347.

171 Het Hof van Cassatie velt in beginsel geen oordeel over de grond van de zaak. Heeft een rechtscollege op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereisten niet nageleefd of het recht niet correct toegepast dan zal het Hof van Cassatie de uitspraak verbreken en naar een ander rechtscollege verwijzen.

172 Cass. 16 december 2002, *Soc.Kron.* 2004, 202, noot TORFS.

173 Cass. 22 mei 2006, *CDPK* 2008, 456, noot KOVAL, 461-468.

174 Cass. 27 maart 1992, *RW* 1991-92, 1466 en LEUS 1993, 72-74. Zie ook Cass. 3 juni 2002, *RW* 2003, 1062.

worden opgevat dan als een vast(e) gedrags- of beleidsregel van de overheid en dat daaruit volgt dat de door de overheid opgewekte gerechtvaardigde verwachtingen van de burger in de regel moeten gehonoreerd worden.<sup>175</sup> Het belang van de uitspraak ligt in de ruimte die het Hof van Cassatie zag voor een belangenafweging tussen het vertrouwensbeginsel (als onderdeel van het rechtszekerheidsbeginsel) en het legaliteitsbeginsel.<sup>176</sup> Er werd bij de beoordeling zowel rekening gehouden met het gedrag van de burger als van de overheid.

Tot vóór het arrest van 27 maart 1992 was de regel dat geen afwijking van de fiscale wet – die van openbare orde is – kon worden toegestaan wegens foutief bestuursoptreden. Wel kon er schadevergoeding (losstaand van de belasting zelf) gevorderd worden.<sup>177</sup> Het uitgangspunt van het verbod van *contra legem* toepassing wordt niet gewijzigd door dit arrest. Het bestuur kan zich er niet van bedienen om te kunnen ageren tegen uitdrukkelijke andersluidende rechtsbepalingen in.<sup>178</sup> Er wordt slechts een nuance aangebracht namelijk dat het legaliteitsbeginsel niet automatisch en steeds primeert op het vertrouwensbeginsel; er moet een afweging *in concreto* gebeuren.<sup>179</sup> Het arrest wekt verkeerdelijk de indruk dat het honoreren van de gerechtvaardigde verwachtingen tot regel wordt verheven tegen de wet in<sup>180</sup> doordat het Hof een zeer algemene formulering heeft gebruikt – die trouwens bijna woordelijk is overgenomen uit de rechtsleer<sup>181</sup> – van het vertrouwensbeginsel bij de uitoefening van discretionaire bevoegdheden. Er moet echter steeds een afweging tussen het legaliteits- en vertrouwensbeginsel gebeuren.

Het Hof spreekt van een gedrag of een beleid van het bestuur dat door de belastingplichtige niet anders kan worden opgevat dan als een vaste regel. In het fiscale recht is er niet veel sprake van beleid wegens de overwegend gebonden bevoegdheid (het gaat eerder om een interpretatie van wetgeving). Beleidsregels worden ‘vast’ door publicatie. Een gedraging die door de belastingplichtige niet anders kan worden opgevat dan een vaste gedragsregel veronderstelt in het fiscale recht het verstrijken van een zekere tijd en het ondergaan hebben van een aantal controles. Zo moeten de (tegenwettelijke) gedragingen, toezeggingen, toegevingen of inlichtingen van het bestuur over de ganse periode en doorheen al de controles constant en ondubbelzinnig zijn.<sup>182</sup>

---

175 Dergelijk beginsel werd herhaald en verfijnd in de daaropvolgende arresten. Bv. Cass. 13 februari 1997, *TBP* 1998, 370; Cass. 11 mei 1998, *RW* 1998-99, 1158; Cass. 3 november 2000, *TFR* 2001, 161 en Cass. 6 november 2000, *TFR* 2001, 164, noot PEETERS.

176 LEUS 1993, 72-74 en MAES 1999-2000, 710.

177 VANDEBERGH 2003, 222.

178 MAES 1999-2000, 710.

179 De toepassing van het vertrouwensbeginsel is meer dan het legaliteitsbeginsel gerelateerd aan de feitelijke omstandigheden van de zaak. Zie Gent 5 oktober 1999, *FJF* 2000, 259 en Bergen 5 december 2003, *FJF* 2004, 395.

180 VAN CROMBRUGGE 2002, 642.

181 SUETENS 1970, 386-387. Die auteur heeft de formule gehaald uit de Nederlandse rechtsleer.

182 VAN CROMBRUGGE 1996, 7.

Dit arrest heeft eveneens duidelijk gemaakt dat het vertrouwensbeginsel een zelfstandig algemeen rechtsbeginsel is met eigen toepassingscriteria die losstaan van de criteria voor toepassing van de foutaansprakelijkheid. Het voordeel is dat een belastingplichtige niet moet aantonen dat het bestuur een fout heeft gemaakt wanneer zij de wet – in een voor de belastingplichtige gunstige zin – verkeerd geïnterpreteerd, toegelicht of toegepast heeft met het oog op een succesvolle toepassing van het vertrouwensbeginsel.<sup>183</sup>

In het arrest van 14 juni 1999<sup>184</sup> erkende het Hof van Cassatie nogmaals het recht op rechtszekerheid als beginsel van behoorlijk bestuur en voegde een belangrijk element toe aan de omschrijving ervan. Zo moet de bestuurde niet alleen kunnen rekenen op wat door hem niet anders kan worden opgevat dan als een vaste gedragsregel of beleidsregel van de overheid maar ook dat het bestuur ‘regels in acht neemt’ en stelt dat ‘de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet kunnen worden ingeroepen indien die leiden tot een beleid dat tegen de wettelijke bepalingen ingaat.’ Dit betekent echter niet dat het legaliteitsbeginsel zonder meer voorrang op het rechtszekerheidsbeginsel heeft; het heeft zoals elk beginsel geen absolute waarde. Het feit dat het legaliteitsbeginsel is neergelegd in de Grondwet (artikel 159 GW en artikel 108 GW in fiscale zaken) geeft het legaliteitsbeginsel een extra gewicht in een mogelijke afweging maar er moet steeds een afweging *in concreto* gebeuren,<sup>185</sup> ook wanneer het vertrouwensbeginsel in het geding is.<sup>186</sup>

De stelling van het Hof van Cassatie in het arrest van 27 maart 1992 werd bevestigd in een arrest van 6 november 2000.<sup>187</sup> Een fiscale bestuurshandeling die voortvloeit uit een door de wet toegekende gebonden bevoegdheid, moet worden getoetst aan het rechtszekerheidsbeginsel (inclusief het vertrouwensbeginsel) waaraan de voorrang kan worden gegeven boven de toepassing van de wet.

In een arrest van 3 november 2000 wees het Hof van Cassatie de bindende kracht van een akkoord af dat aan een belastingplichtige in strijd met uitdrukkelijke wetsbepalingen bepaalde voordelen verleende met betrekking tot fiscaal overdraagbare beroepsverliezen. Het Hof oordeelde dat een dergelijk akkoord geen gerechtvaardigde verwachtingen kan scheppen.<sup>188</sup> Het Hof verwoordde het als volgt: ‘De algemene beginselen van behoorlijk bestuur sluiten het recht op rechtszekerheid

183 VAN CROMBRUGGE 1996, 1 en 7.

184 Cass. 14 juni 1999, *Arr.Cass.* 1999, nr. 352. Dat een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur niet kan worden ingeroepen indien dat leidt tot een beleid dat tegen de wet ingaat, is bevestigd in Cass. 30 oktober 2000, *Landsbond der Christelijke Mutualiteiten v. K.*, *RW* 2001-02, 58.

185 Noot POPELIER onder Cass. 14 juni 1999, *R.Cass.* 2000, 71.

186 Vgl. bv. GW Hof nr. 40/95, 6 juni 1995; GW Hof nr. 56/95, 12 juli 1995 en GW Hof nr. 24/96, 27 maart 1996: het door de vergunningverlenende overheid gevoerde beleid kon niet als zodanig vaststaand en voorspelbaar worden beschouwd zodat de burgers daarop geen gewettigde verwachtingen met betrekking tot de toepassing van de opvullingsregel konden steunen.

187 Cass. 6 november 2000, *TFR* 2001, 164, noot PEETERS.

188 Cass. 3 november 2000, *TFR* 2001, 161.

in. Die beginselen gelden ook ten aanzien van het fiscale bestuur. Het recht op rechtszekerheid van een individuele belastingplichtige is geen onbeperkt recht en moet onder omstandigheden wijken voor het legaliteitsbeginsel van art. 170 van de Grondwet dat de rechtszekerheid en gelijkheid verzekert ten bate van alle belastingplichtigen'. Met die formulering bevestigde het Hof dat het recht op rechtszekerheid geen absoluut recht is en er een afweging moet worden verricht met het legaliteitsbeginsel.<sup>189</sup> De arresten van 3 en 6 november 2000 verduidelijken tevens welke verwachtingen als 'gerechtvaardigd' kunnen worden beschouwd. Een verwachting is niet gerechtvaardigd als die in strijd is met uitdrukkelijke wetsbepalingen; in het bijzonder als een normaal oplettende belastingplichtige er onmogelijk onkundig kon van zijn dat het akkoord onwettig is. De rechter zal zich onder meer laten leiden door de aard van de bevoegdheid. Hoe meer gebonden de bevoegdheid is van het bestuur hoe duidelijker het is of moet zijn voor de belastingplichtige dat een afspraak onwettig is.<sup>190</sup> Als de rechter oordeelt dat het ook voor een normaal oplettende belastingplichtige niet onmiddellijk duidelijk kan zijn dat het akkoord onwettig is, kan de belastingplichtige zich beroepen op een door het fiscale bestuur opgewekt vertrouwen. De rechter zou dan de rechtsgevolgen van het akkoord voor het verleden kunnen behouden maar niet voor de toekomst (op het moment dat de rechter de onwettigheid vaststelt van het akkoord kan geen sprake zijn van gerechtvaardigde verwachtingen naar de toekomst toe). Aan een duidelijk onwettig akkoord kan geen uitvoering worden gegeven, wel is eventueel schadevergoeding mogelijk.

In een arrest van 3 december 2004 werd in dezelfde lijn geponeerd als het arrest van 14 juni 1999 dat de miskennis van het vertrouwensbeginsel veronderstelde dat het vertrouwen van de burger ten overstaan van het overheidsoptreden rechtmatig was; dit was niet het geval bij de belastingplichtige van wie de belastingambtenaar in het verleden het deel van zijn beroepsinkomsten die waren verworven in het buitenland niet opgespoord had.<sup>191</sup> Het Hof van Cassatie vond dat geen gerechtvaardigd vertrouwen kon worden ontleend aan een vaste gedrags- of beleidslijn waarvan de onwettigheid voor eenieder met een normale oplettendheid duidelijk was of moest zijn. Er kan niet tegen uitdrukkelijke wetsbepalingen worden ingegaan.<sup>192</sup>

In de rechtspraak van de hoven van beroep en de rechtbanken bestaat er geen overeenstemming over de toelaatbaarheid van het vertrouwensbeginsel *contra legem*.

Het Hof van beroep van Antwerpen<sup>193</sup> overwoog dat het vertrouwensbeginsel voorrang moest krijgen op het legaliteitsbeginsel in het geval dat de te goeder trouw

---

189 Noot PEETERS onder Cass. 6 november 2000, *TFR* 2001, 169.

190 Noot PEETERS onder Cass. 6 november 2000, *TFR* 2001, 170.

191 Cass. 3 december 2004, B.F. e.a. v. Belgische Staat, *Arr.Cass.* 2004, 1948.

192 Noot VANBIERVLIET onder Rb. Brussel 12 oktober 2001, *TFR* 2002, 228-232.

193 Antwerpen 15 februari 2000, *Act.fisc.* 2000, afl. 14, 4.



zijnde belastingplichtige mocht verwachten uit de houding van het bestuur dat zijn gedrag niet in strijd was met de wet. *In casu* betrof het een akkoord in strijd met de Wet inkomstenbelastingen. In een arrest van 15 januari 2008 stelde het Hof van beroep te Gent dat als het bestuur bij een vorige controle geen opmerkingen had geformuleerd op het niet afzonderlijk boeken van de kortingen en op de niet-detaillering van de verkochte goederen, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel verhinderden dat het bestuur de boekhouding plots als niet bewijskrachtig beschouwde. Er werden bij de belastingplichtige geen schendingen van uitdrukkelijke wetsbepalingen vastgesteld, waardoor het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel niet opzij konden worden gezet ten voordele van het legaliteitsbeginsel.<sup>194</sup> De rechtbank te Brussel stelde in een uitspraak van 7 maart 2005 dat de rechtbank ‘uiteraard’ geen gevolg kon geven aan het verzoek van het fiscale bestuur om een administratief voorschrift vermeld in de ‘administratieve commentaar op het Wetboek van de Inkomstenbelastingen’ niet toe te passen omdat die richtlijn *contra legem* was.<sup>195</sup>

Geconcludeerd kan worden dat het Hof van Cassatie vindt dat noch het legaliteitsbeginsel noch het vertrouwensbeginsel absoluut is en de beide beginselen moeten worden afgewogen. Het vertrouwensbeginsel kan in beginsel – behoudens uitzonderlijk in fiscale zaken en sociale zekerheidszaken – niet worden ingeroepen tegen een duidelijke wetsbepaling in. Een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel veronderstelt een vaste gedrags- of beleidslijn die weliswaar onwettig kan zijn op voorwaarde dat die onwettigheid niet voor eenieder met een normale oplettendheid duidelijk is of moest zijn. Hoe meer gebonden de bevoegdheid van de overheid is, hoe kleiner de kans van een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. De lagere rechtspraak is verdeeld.

#### 8.4.4 Dispositie

De rechtsonderhorige moet bepaalde handelingen hebben verricht of juist hebben nagelaten op grond van het gewekte vertrouwen die hij niet zou hebben verricht of juist niet zou hebben nagelaten indien er geen vertrouwen geweest was. Met andere woorden voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel is noodzakelijk dat het gewekte vertrouwen nadelig inwerkt op de rechtstoestand van de betrokkene;<sup>196</sup> een ‘blote verwachting’ volstaat niet.<sup>197</sup>

194 Gent 15 januari 2008, *TFR* 2008, 613.

195 Rb. Brussel 7 maart 2005, *TFR* 2005, 757, noot DEFOOR.

196 Zo bijvoorbeeld had het bestuur een persoon foutief in de waan gelaten verhoogde kinderbijslag te kunnen blijven ontvangen voor een gehandicapt kind en die persoon had de verzorging en opvoeding van het kind daarop afgestemd. Zie Arbh. Gent 26 november 2001, *RW* 2003-04, 1347.

197 VAN DAMME 1989-90, 1114.

#### 8.4.5 Afweging van belangen

De toepassing van het vertrouwensbeginsel houdt steeds een afweging van belangen in waarbij het belang van de rechtsonderhorige die zich op het vertrouwen beroept, wordt afgewogen tegen de algemene belangen en/of belangen van derden die zich in het gegeven geval tegen de honorering van dat vertrouwen zouden verzetten. Het vertrouwen zal worden beschaamd als er een rechtvaardigingsgrond is die voldoende zwaarwichtig is om aan de bij de burger gewekte verwachtingen voorbij te gaan (bijvoorbeeld nieuwe feitelijke ontwikkelingen, gewijzigde inzichten, overmacht of een ongedaan te maken onwettigheid).<sup>198</sup> Gerechtvaardigde verwachtingen hoeven dus niet steeds te worden ingelost.<sup>199</sup> In het bijzonder zal per concreet geval moeten worden nagegaan of het belang van de burger voldoende zwaar weegt om het algemene belang<sup>200</sup> of het belang van derden ervoor opzij te zetten (bijvoorbeeld als tegenstrijdige toezeggingen zijn gedaan door het bestuur aan verschillende personen).<sup>201</sup>

In het arrest Deuragas bijvoorbeeld stelde de Raad van State dat diegene die een dertigjarige vergunning had verkregen voor de exploitatie van een hinderlijk bedrijf er in beginsel mocht op vertrouwen dat hij gedurende die termijn zijn bedrijf mocht exploiteren.<sup>202</sup> Bij een nieuwe afweging van de verschillende belangen – namelijk de verdere exploitatie van het bedrijf, de hinder voor de omwonenden die zich daar nadien hebben gevestigd en de veiligheid van die omwonenden – kon het bestuur echter om bijzondere redenen een ommezwaai in zijn beleid opleggen. De overheid was wel een passende herstelvergoeding verschuldigd voor buitengewone schade ten gevolge van de voortijdige sluiting van het bedrijf.<sup>203</sup>

Het gedrag van zowel diegene die zich op het gewekte vertrouwen beroept als de vertrouwenwekkende overheid speelt een rol en wordt beoordeeld aan de hand van het zorgvuldigheidsbeginsel. In België bestaat een nauwe link tussen vertrouwen en zorgvuldigheid. Het gedrag van de burger kwam reeds bij de contra-indicaties aan bod (zie 8.4.3). De overheid moet in redelijkheid optreden en dubbelzinnige houdingen die vertrouwen kunnen wekken of gedogend bestuursoptreden vermijden. Een overheid handelt bijvoorbeeld onzorgvuldig door de bestuursbeslissing niet binnen een redelijke termijn te nemen en na vele jaren van stilzwijgen alsnog een beslissing te nemen.<sup>204</sup>

---

198 RvS 23 maart 1982, nr. 22.137, Verbergt, *Arr.RvS* 1982, 598.

199 RvS 9 juni 1997, nr. 66.641, Boodts en RvS 4 april 2003, nr. 117.945, Boodts.

200 Zie bv. Cass. 27 maart 1992, *RW* 1991-92, 1466. Zie ook VAN DAMME 1993, 123-124.

201 RvS 22 november 1995, nr. 56.412, Hendrickx en RvS 23 juni 1998, nr. 74.396, Dumont. POPELIER 1997b, 108 en noot POPELIER onder RvS 12 februari 1998, *RW* 1997-98, 1474.

202 RvS 1 juli 1980, nr. 20.491, Deuragas, *Arr.RvS* 1980, 995.

203 Conform artikel 11 RvS-wet.

204 LAMBRECHTS 1993, 27-50.

Het vermoeden van kennis van de wet en de onderzoeksplicht bij de ‘zorgvuldige’ rechtsonderhorige worden bij complexe en onduidelijke regelgeving minder streng beoordeeld.<sup>205</sup>

Uit het arrest Klopfert<sup>206</sup> kan worden afgeleid dat de plicht van het bestuur tot informatie over de toepasselijke wetgeving en zijn verantwoordelijkheid voor de verstrekte informatie sterker worden en de onderzoeksplicht van het rechtssubject om kennis op te doen over de toepasselijke regelgeving zwakker wordt naarmate de betrokken regelgeving complexer is (bijvoorbeeld fiscale wetten en sociale zekerheidswetten). Ook uit het cassatiearrest van 27 maart 1992<sup>207</sup> bleek dat wanneer de regelgeving zelf complex of onduidelijk was, de betrokkene kon vertrouwen op de veronderstelde kennis ervan door de bevoegde ambtenaar.<sup>208</sup>

#### 8.4.6 *Tussenconclusie*

Geconcludeerd kan worden dat de toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel in grote lijnen vastliggen. Er moet een handeling zijn die uitgaat van het bevoegde bestuur dat vertrouwen bij de burger wekt. Kon iedere redelijke zorgvuldige burger verwachten dat een bepaalde onbevoegde overheid bevoegd was, dan kan het vertrouwen eventueel toch worden gehonoreerd. De zorgvuldigheidsnorm wordt eveneens toegepast ten aanzien van het vertrouwen gewekt door een lid van een collegiaal orgaan. Verschillende contra-indicaties kunnen een honorering van het vertrouwen beletten: onzorgvuldige burger, kwade trouw, gewichtige redenen en vertrouwen in strijd met duidelijke wetsvoorschriften. In sociale zekerheidszaken en fiscale zaken is een *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel niet uitgesloten. Vertrouwen veronderstelt het vereiste van te hebben gehandeld overeenkomstig dat vertrouwen. Bij elke toepassing van het vertrouwensbeginsel worden alle betrokken belangen afgewogen en hangt de uitkomst van die afweging af van de concrete omstandigheden.

### 8.5 *Gevolgen schending vertrouwen*

#### 8.5.1 *Vernietiging en/of schadevergoeding*

Schending van het vertrouwensbeginsel kan leiden tot vernietiging van een bestuursbesluit door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of het buiten toepassing laten door de gewone rechter.<sup>209</sup> Tevens kan schadevergoeding

205 GEELHAND 1995, 504.

206 RvS 24 maart 1989, nr. 32.319, Klopfert.

207 Cass. 27 maart 1992, *RW* 1991-1992, 1466.

208 Zie ook Arbrb. Brugge 16 mei 1997, D.M. v. BLOSO en Fonds voor Beroepsziekten, *AJT* 1998-99, 344. Zie ook noot POPELIER onder Arbr. Brugge 16 mei 1997, *AJT* 1998-99, 352.

209 In het bijzonder bepaalt artikel 159 GW dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen slechts toepassen in zoverre zij met de wet overeenstemmen. Zie Gent 24 mei 1996, *CDPK* 1997, 445; artikel 159 GW gaf

worden gevraagd van het bestuur voor de burgerlijke rechter (art. 1382-1383 BW) of uitzonderlijk voor de Raad van State op grond van een vordering tot herstelvergoeding voor buitengewone schade (art. 11 RvS-wet).<sup>210</sup> De Raad van State voor wie het beginsel veelvuldig wordt ingeroepen – al dan niet in combinatie met andere beginselen van behoorlijk bestuur – gaat niet vaak tot een succesvolle toepassing van dit beginsel over. Vaak kan immers niet of onvoldoende worden aangetoond dat effectief rechtmatige verwachtingen zijn gewekt<sup>211</sup> of dat voldaan is aan de voorwaarden tot toepassing van het beginsel.<sup>212</sup>

De bestuursrechter zal onregelmatig bestuursoptreden niet vaak (uitsluitend) op grond van het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen sanctioneren. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt heeft de Raad immers alternatieven waarvan de invulling minder onzeker is, zoals het motiveringsbeginsel. De keuze voor een alternatief limiteert daarenboven het risico dat de rechter wordt verweten een beleidscontrole te verrichten.<sup>213</sup> VAN DAMME EN WIRTGEN twijfelen er aan dat het vertrouwensbeginsel zal uitgroeien tot een frequent door de rechters gehanteerde toetsingsgrond.<sup>214</sup>

Als na de afweging van het individuele belang en het algemene belang of derdebelangen en het in overweging nemen van het gedrag van de overheid en van de individuele burger wordt vastgesteld dat de overheid een bepaald vertrouwen heeft gewekt en er geen gewichtige redenen zijn om dit niet te erkennen en de betrokkene heeft gedisponeerd, dan zal de overheid het gewekte vertrouwen moeten honoreren op voorwaarde dat het niet *contra legem* is (en eventueel soms zelfs als het tegen een wettelijke bepaling ingaat). Bijgevolg zal de overheidsbeslissing die met schending van het vertrouwensbeginsel is genomen, worden vernietigd door de Raad van State of op grond van artikel 159 GW buiten toepassing worden gelaten door de rechtscolleges.<sup>215</sup> Belangen van derden of het algemene belang kunnen zich tegen het honoreren van vertrouwen van de betrokken burger verzetten. Is dit het geval dan kan schadevergoeding worden gevorderd voor de burgerlijke rechter.

---

het Hof de bevoegdheid zowel de interne als de externe wettigheid van bestuurshandelingen – waaronder de naleving van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – te controleren.

210 Luidens artikel 11 RvS-wet doet de Afdeling Bestuursrechtspraak ‘naar billijkheid en met inachtneming van alle omstandigheden van openbaar en particulier belang, bij wege van arrest uitspraak over de eisen tot herstelvergoeding voor buitengewone, morele of materiële schade, veroorzaakt door een administratieve overheid.’ De Raad zal zich daar enkel over uitspreken als geen ander rechtscollege daartoe bevoegd is. Daarenboven moet eerst vergoeding worden gevraagd aan de bestuursoverheid zelf. De schade moet abnormaal, direct, zeker en geïndividualiseerd zijn.

211 RvS 14 februari 2002, nr. 103.580, Euro-Silo; RvS 28 april 2003, nr. 118.732, Demaeght e.a. en RvS 24 november 2004, nr. 137.554, X.

212 RvS 16 juni 2008, nr. 184.205, vzw European Safety Institute.

213 DE TAEYE 2002, 115.

214 VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 323.

215 Zie over het veelbesproken artikel 159 GW: COOREMAN 2010, 364 p.

Een voorbeeld is het arrest van 23 juni 1998 waarin de Raad van State het volgende besliste: ‘Overwegende dat aan de hand van de brief van 21 februari 1990 verzoekster er mocht op vertrouwen dat zij op grond van artikel 16 van het besluit van 16 april 1989 van de Vlaamse Executieve vast benoemd kon worden; dat met de bestreden beslissing, die deze brief tegensprekt, ten opzichte van verzoekster het vertrouwensbeginsel is geschonden; dat de vraag dan echter is of die schending tot vernietiging van de bestreden beslissing moet leiden, dan wel of verzoekster met een mogelijk andere sanctie vrede moet nemen; Overwegende dat een reden om de sanctie van de vernietiging niet toe te passen mogelijk zou kunnen zijn dat verzoekster een vaste benoeming duidelijk niet waardig is.’ *In casu* was dit niet het geval en waren er daarenboven geen andere zwaarder wegende belangen dan die ontleend aan de zorg voor een kwaliteitsvol onderwijs – namelijk belangen van derden – die een vernietiging gebaseerd op een schending van het vertrouwensbeginsel in de weg zouden staan.<sup>216</sup>

Aan de burgerlijke rechter kan schadevergoeding worden gevraagd. In het bijzonder kan het bestuur – wanneer de verwachtingen op foutieve wijze zijn gewekt – overeenkomstig de regels betreffende de ‘buitencontractuele’ of foutaansprakelijkheid tot schadevergoeding gedwongen worden.<sup>217</sup> De onwettigheid van een bestuurshandeling maakt doorgaans op zichzelf een fout uit die aanleiding geeft tot foutaansprakelijkheid.<sup>218</sup> Oordeelt de Raad van State dat een bestuurshandeling onwettig is, dan zal het Hof van Cassatie die beoordeling niet in twijfel trekken op grond van het gezag van gewijsde *erga omnes* van de beslissingen van de Raad van State. Diegene die een vernietigingsarrest heeft bekomen en die nadien een vordering tot schadevergoeding instelt voor de burgerlijke rechter hoeft geen fout van de overheid aan te tonen daar dit reeds blijkt uit het vernietigingsarrest. In artikel 2244 BW – zoals aangevuld door de Wet van 25 juli 2008<sup>219</sup> – is bepaald dat het instellen van een vernietigingsberoep bij de Raad van State, de verjaring van de vordering tot schadevergoeding voor de burgerlijke rechter stuit. Zo wordt verhinderd dat geen schadevergoeding meer kan worden gevraagd na een lange vernietigingsprocedure voor de Raad van State.<sup>220</sup>

Het Hof van Cassatie heeft in een aantal arresten in het domein van het wegenbeleid een bijzonder aansprakelijkheids criterium ontwikkeld namelijk ‘het verschalken van het rechtmatige vertrouwen’ van de weggebruiker. Het Hof stelde in het bijzonder dat het bestuur een discretionaire bevoegdheid heeft met betrekking tot beslissingen inzake de staat van de openbare weg en de middelen die

216 RvS 23 juni 1998, nr. 74.396, Dumont.

217 Arbh. Antwerpen 2 juni 1977, *RW* 1977-78, 1510, noot VAN OEVELEN. Zie ook BOCKEN & BOONE 2010, 217 p.; GIJSELS 1980-81, 1221 en LEUS 1991, 1065.

218 Brussel 14 september 1979, *APT* 1980, 56, noot FAGNART. Hoewel noch iedere rechtsgeleerde noch iedere rechter het daarmee eens is. BATSELE e.a. 2010, 721.

219 *BS* 22 augustus 2008.

220 BATSELE e.a. 2010, 721.

daarbij worden gebruikt. Die bevoegdheid is echter niet absoluut en wordt begrensd door het vereiste het vertrouwen van de weggebruiker niet te misleiden. Als een weg wordt opengesteld voor het publiek en die blijkt op het vlak van verkeersveiligheid niet te voldoen aan de toestand die normaal van een overheid mag worden verwacht dan kan de bedrieglijk gewekte schijn dat een bepaalde weg veilig is, de aansprakelijkheid van de overheid teweegbrengen.<sup>221</sup> De overheid is aansprakelijk voor een gevaar dat 'de normale vooruitzichten van de weggebruiker te buiten gaat.'<sup>222</sup>

Nog op te merken valt dat ook de Belgische rechtsorde de foutloze aansprakelijkheid erkent. Daarbij wordt toepassing gemaakt van de op grond van artikel 544 BW gesteunde theorie van het verstoorde evenwicht. Het bestuur kan aansprakelijk zijn voor het verstoren van het evenwicht van de openbare lasten die op iedere burger rusten. De toepassing van die theorie blijft doorgaans beperkt tot betwistingen inzake het eigendomsrecht en speelt bijgevolg (tot nog toe) geen rol met betrekking tot gewekte verwachtingen.<sup>223</sup>

#### 8.5.2. *Tussenconclusie*

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat diegene die in de test van de toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel slaagt, het bestuur kan dwingen te handelen overeenkomstig het gewekte vertrouwen. De in strijd met het gewekte vertrouwen tot stand gekomen bestuurshandeling kan in dat geval worden vernietigd. De toepassingsvoorwaarden zijn echter streng zodat een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel niet bijzonder vaak voorkomt. Schending van vertrouwen kan ook een grond zijn voor foutaansprakelijkheid van het bestuur. Onwettig handelen door de overheid staat gelijk aan fout. Wordt zowel een vordering tot vernietiging als een vordering tot schadevergoeding ingesteld, dan zorgt artikel 2244 BW voor een bescherming van de belanghebbende door de verjaringstermijn van de burgerlijke vordering te stuiten. Tot slot kan worden gewezen op het door het Hof van Cassatie ontwikkelde criterium van 'het verschalken van het rechtmatige vertrouwen' in het kader van een veilig wegenbeleid.

#### 8.6 *Nationale benadering van equivalente situaties waarin naar Europees recht het vertrouwensbeginsel wordt toegepast*

Hieronder volgt een onderzoek naar de situaties die gelijkaardig zijn aan de situaties naar Europees recht waarin een duidelijke rol is weggelegd voor het vertrouwensbeginsel. Vier situaties komen aan bod; de werking van de regelgeving in de tijd, de intrekking en opheffing van bestuurshandelingen, de afwijking van

---

221 Zie o.m. Cass. 8 juli 1943, *Pas.* 1943, I-291 en Cass. 5 mei 1961, *Pas.* 1961, I-950. Zie bv. ook Rb. Leuven 4 januari 2002, *Verkeersrecht* 2002, 89 en Rb. Tongeren 27 september 2005, *RW* 2007-08, 372. Zie ook MAST e.a. 2009, 895.

222 MAST e.a. 2009, 896.

223 MAST e.a. 2009, 914-915.

toezeggingen en inlichtingen en tot slot het afwijken van een vaste praktijk, beleidsregels of gedoogbeleid.

#### 8.6.1 *Werking in de tijd van bestuursregelgeving*

Een onderscheid kan worden gemaakt tussen reglementaire bestuurlijke beslissingen die een rechtsregel formuleren en een algemene draagwijdte hebben en individuele of beschikkende bestuurlijke rechtshandelingen die de geldende regelgeving op een concrete situatie of ten aanzien van een bepaalde persoon of personen gaan toepassen. De eerste categorie komt hier aan bod. De individuele bestuurshandelingen zijn later aan de orde (zie 8.6.2). Verordeningen hebben een abstract, algemeen karakter en zijn onpersoonlijk en voor de duur van hun gelding zijn ze van toepassing op een onbepaald aantal situaties. Het zijn geen wetten in formele zin – goedgekeurd door de wetgevende macht – maar ze bevatten dus wel een algemene regel.<sup>224</sup> De ‘administratieve besluiten’ of ‘verordeningen’ worden door de uitvoerende macht op federaal niveau, op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten en op het niveau van de gedecentraliseerde besturen uitgevaardigd. Zo bestaan er koninklijke besluiten,<sup>225</sup> ministeriële besluiten,<sup>226</sup> besluiten van gemeenschaps- en gewestregeringen,<sup>227</sup> provinciale en gemeentelijke verordeningen.<sup>228</sup> De uitvoerende macht heeft in beginsel enkel een toegewezen bevoegdheid. Artikel 105 GW bepaalt: ‘De Koning heeft geen andere machten dan die welke de Grondwet en de krachtens de GW uitgevaardigde wetten hem uitdrukkelijk toekennen.’ Met andere woorden een rechtshandeling van het bestuur is slechts wettig voor zover ze een grondslag vindt in de Grondwet of de

224 VANDE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 133.

225 De koninklijke besluiten zijn de handelingen die uitgaan van de Koning en door een Minister mede ondertekend zijn. De reglementaire koninklijke besluiten bevatten algemeen verbindende voorschriften, in tegenstelling tot de koninklijke besluiten met individuele strekking die een algemene rechtsregel toepassen op een concreet individueel geval bv. benoemingsbesluit.

226 Ministers kunnen besluiten uitvaardigen met betrekking tot bijkomstige en aanvullende aangelegenheden.

227 Op het niveau van de gemeenschappen en gewesten zijn er de besluiten van de deelregeringen: de Vlaamse regering (heeft de uitvoerende bevoegdheden inzake de Vlaamse gemeenschapsaangelegenheden en de gewestelijke aangelegenheden van het Vlaamse Gewest), de Waalse regering (heeft de uitvoerende bevoegdheden inzake de Waalse gemeenschapsaangelegenheden en de gewestelijke aangelegenheden van het Waalse Gewest), de Brussels Hoofdstedelijke regering (heeft de uitvoerende bevoegdheden inzake gewestelijke aangelegenheden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (heeft de uitvoerende bevoegdheid met betrekking tot bi-persoonsgebonden bevoegdheden in Brussel-Hoofdstad).

228 Inzake de provinciale en gemeentelijke verordeningen kan een onderscheid worden gemaakt tussen de politieverordeningen die tot doel hebben de openbare orde te handhaven en reglementen van inwendig bestuur die de interne organisatie van de provincie regelen. De politieverordeningen zijn regelgevend.



wet. Echter, in bepaalde gevallen heeft de Koning een zelfstandige verordenende bevoegdheid zoals inzake het nemen van maatregelen van politie. De Grondwet (art. 108) bepaalt dat alleen de Koning de besluiten mag nemen in uitvoering van de (federale) wet. In beginsel mag de Koning zijn verordenende bevoegdheid dus niet overdragen aan de individuele ministers.<sup>229</sup> In de praktijk echter wordt dit door de rechtspraak getolereerd voor zover het gaat om een delegatie van additionele maatregelen. Met betrekking tot de Gemeenschappen en Gewesten voorziet artikel 69 BWHI uitdrukkelijk de mogelijkheid om de beslissingsbevoegdheden te delegeren aan de individuele leden van de regering.

De inwerkingtreding moet worden onderscheiden van het ontstaan van de rechtsregel – dit is de datum waarop de regel is gemaakt – enerzijds en de bekendmaking – dit is de datum van publicatie (bijvoorbeeld aanplakking gemeentelijk reglement) waarin de regel is opgenomen – anderzijds. Van elk bestuursbesluit moet worden kennisgegeven door een openbare bekendmaking om tegenstelbaar te zijn (dit is: te kunnen worden ingeroepen tegen derden) en de beroepstermijnen te laten lopen. In die kennisgeving wordt de termijn voor inwerkingtreding bepaald. Is er niets bepaald dan zijn de koninklijke besluiten, ministeriële besluiten en besluiten van gemeenschaps- en gewestregeringen bindend tien dagen na publicatie in het Staatsblad.<sup>230</sup> Voor de provinciale verordening is er een inwerkingtreding voorzien vijf dagen na publicatie in de Bestuursmemoriaal van de provincie.<sup>231</sup> De gemeentelijke verordeningen zijn verbindend vijf dagen na bekendmaking door aanplakking.<sup>232</sup>

#### 8.6.1.1 Onmiddellijke werking

De Belgische rechtspraak en rechtsleer hanteren de klassieke driedeling onmiddellijke werking, retroactieve werking en eerbiedigende of uitgestelde werking van een rechtsregel. Onmiddellijke werking van nieuwe regels (of wijzigingen van regels) is het principe.<sup>233</sup> Aan de beginselen van overgangsrecht ligt rechtszekerheid in de zin van duidelijkheid ten grondslag. Het vertrouwensbeginsel speelt hier volgens POPELIER slechts een subsidiaire rol. Indien het vertrouwensbeginsel

---

229 Zie ook art. 33, tweede lid GW dat stelt dat de machten worden uitgeoefend op de wijze die de Grondwet bepaalt.

230 Artikel 190 GW bepaalt ‘geen wet, besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur is verbindend dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm die bij wet is bepaald.’ Ten aanzien van het federale niveau geldt daarenboven artikel 4 en 6 Wet 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en in werking treden van wetten en verordeningen, *BS* 21 juni 1961. Met betrekking tot het niveau van de gemeenschappen en gewesten: zie artikel 56 en 84, 2° Bijzondere wet hervorming Instellingen, artikel 47, 48 en 53 Wet Duitstalige Gemeenschap en artikel 33, 39, 70*bis* en 73, § 2, Bijzondere Wet Brusselse Instellingen. Zie ook MAST e.a. 2009, 31 en 42.

231 *Cf.* artikel 180-181 Vlaams Provinciedecreet.

232 *Cf.* artikel 186-187 Vlaams Gemeentedecreet. Zie o.m. LEFRANC 1995, 77-97.

233 Bv. GW Hof nr. 28/2002, 30 januari 2002.

aan de beginselen van overgangsrecht zou ten grondslag liggen, zou de eerbiedigende in plaats van de onmiddellijke werking de regel vormen.<sup>234</sup>

Een rechtsregel heeft onmiddellijke werking wanneer hij rechtsgevolgen vastknoopt aan rechtsfeiten die dateren vanaf de inwerkingtreding van de regel. Dit impliceert dat de nieuwe rechtsregel ook inwerkt op de toekomstige rechtsgevolgen van beslissingen die werden genomen onder de oude regel<sup>235</sup> voor zover de toepassing van de nieuwe regel geen afbreuk doet aan ‘reeds onherroepelijk vastgestelde rechten’.<sup>236</sup> Het Hof van Cassatie heeft een aantal relevante arresten gevelde met betrekking tot private contracten die in het verleden zijn afgesloten maar waarvan de gevolgen nog doorlopen onder de nieuwe regeling. Ten aanzien van private contracten blijft de oude regeling van toepassing tenzij de nieuwe wet van openbare orde is of de toepassing op de vroegere contracten uitdrukkelijk voorschrijft.<sup>237</sup>

In een aantal gevallen heeft de Raad van State aanvaard dat het vertrouwensbeginsel kan werken als ‘correctiemechanisme’ waarbij op grond van het gewekte vertrouwen wordt afgeweken van de normaal geldende beginselen namelijk als de toepassing van een nieuwe regel het vertrouwen in het voortbestaan van de rechtsregel te zeer zou beschamen.<sup>238</sup> Is een vergunningsaanvraag ingediend vóór de wijziging van de regelgeving, dan is in de regel de nieuwe regelgeving van toepassing op de behandeling van de aanvraag.

De Raad heeft echter in het arrest Polfliet gesteld dat door de nieuwe regeling op de milieuvergunningsaanvraag toe te passen de overheid het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel heeft geschonden (zie 8.6.1.3).<sup>239</sup>

Bestuurshandelingen van reglementaire aard kunnen te allen tijde en in alle omstandigheden opgeheven worden.<sup>240</sup> De bevoegdheid van het bestuur kan naar de toekomst toe niet door een initiële handeling beperkt worden.<sup>241</sup> Zelfs al voorzag een reglement bij zijn totstandkoming in een concrete geldigheidsduur, dan nog kan die reglementering vóór het verstrijken van die termijn opgeheven worden. De reden die in de rechtsleer wordt aangevoerd is dat reglementaire bestuurshandelingen te allen tijde kunnen worden opgeheven omdat dergelijke handelingen

234 POPELIER 1997a, 572. De eerbiedigende werking als regel zou zelfs verder gaan dan het vertrouwensbeginsel vraagt daar niet elk rechtsfeit zich voordoet in bewust vertrouwen op de rechtsgevolgen die uit dat rechtsfeit zouden voortvloeien: POPELIER 1997a, 574.

235 Bv. RvS 7 juni 2001, nr. 96.215, La Rostee.

236 Cass. 12 januari 1998, *RW* 1998-99, 818, noot POPELIER en Cass. 29 juni 1998, *RW* 1998-99, 1143.

237 Cass. 28 februari 2003, *RW* 2004-05, 1462 en Cass. 26 mei 2005, *JT* 2005, 679.

238 POPELIER 1997a, 578.

239 RvS 4 februari 1994, nr. 46.004, Polfliet, *Arr.RvS* 1994, 6.

240 RvS 28 september 2007, nr. 175.143, Korst: betrof een bijzonder plan van aanleg.

241 VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 14.

geen subjectieve rechten voor de rechtsonderhorigen kunnen creëren. Voor VAN DAMME en DE KEGEL kan die verklaring geen voldoening schenken omdat een reglementering wel degelijk rechten kan toekennen (naast het opleggen van verplichtingen).<sup>242</sup> Wel is het zo dat niemand een subjectief recht kan laten gelden op het ongewijzigd in stand houden van een bestaande reglementering, met andere woorden er kan geen verkregen recht zijn op het behoud ervan.

Met betrekking tot de bestuurshandelingen van reglementaire aard staat het rechtszekerheidsbeginsel tegenover het ‘beginsel inzake de veranderlijkheid van de openbare dienst’ of het ‘veranderlijkheidsbeginsel’.<sup>243</sup> Dit laatste beginsel houdt in dat de overheid haar beleid – en de uitvoering ervan – steeds moet kunnen aanpassen in het licht van evoluerende eisen van algemeen belang. Reglementen kunnen steeds worden opgeheven of gewijzigd en geen enkele burger kan een subjectief recht doen gelden op het behoud van een reglement voor de toekomst. De Raad van State<sup>244</sup> hanteert dus het beginsel van verkregen rechten bij de beoordeling van de wijziging van reglementen waarbij niemand een verkregen recht op behoud van regelgeving kan laten gelden. Het vertrouwensbeginsel is ondergeschikt aan het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst zodat de rechtstoestand in overheidsdienst in minder gunstige zin (eenzijdig) kan worden gewijzigd als dit in belang is van de dienst.<sup>245</sup>

De Raad van State stelde in het arrest Renquin ‘dat immers uit de aard zelf van het statuut volgt dat de rechten, die zijn toegekend aan de personeelsleden waarop het statuut betrekking heeft, om redenen van algemeen belang voor de toekomst kunnen gewijzigd worden bij wege van algemene bepaling; dat het ingeroepen rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel de betwiste wijziging aan het administratief statuut van het personeel dan ook niet in de weg staat; (...)’.<sup>246</sup> In dezelfde zin stelde de Raad van State in het arrest Vanlerberghe dat het vertrouwensbeginsel niet succesvol kan worden ingeroepen wanneer een overheid een personeelsstatuut en in het bijzonder de regels betreffende de rangschikking van de personeelsleden wijzigt,

---

242 VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 15. Ze verwijzen naar RvS 18 mei 1951, nr. 882, Colmant waarin werd vastgesteld dat het recht op vergoeding van een ambtenaar zijn grondslag vond in de reglementaire bepalingen die het geldelijke statuut vaststellen en niet in het ministerieel besluit dat in uitvoering van het reglement werd genomen.

243 D’HOOGHE 1993-94, 1102.

244 Bv. RvS 15 juni 1967, nr. 12.464, Nationale Kas voor bedienden-pensioenen, *Arr.RvS* 1967, 672: de nieuwe regeling deed geen afbreuk aan verkregen rechten aangezien het verleden niet werd gewijzigd. Het criterium van verkregen rechten houdt echter geen rekening met verwachtingen ten aanzien van bepaalde rechtsgevolgen voor de toekomst verbonden aan het naleven van de bestaande regelgeving.

245 Bv. RvS 22 juni 1999, nr. 81.185, Beke e.a.; RvS 27 mei 2002, nr. 107.005, Van Raemdonck en RvS 22 september 2005, nr. 149.251, Van Spaendonck.

246 RvS 14 april 2000, nr. 86.787, Renquin.

daar uit de aard zelf van een personeelsstatuut volgt dat de rechten die daarbij zijn toegekend *ex nunc* bij wege van algemene maatregel kunnen worden gewijzigd.<sup>247</sup>

De bovenvermelde rechtspraak wordt echter genuanceerd in de zin dat noch aan het veranderlijkebeginsel noch aan het rechtszekerheidsbeginsel een algemene draagwijdte toekomt en geen van beide absoluut zijn. Wettelijke bepalingen kunnen de veranderlijkheid beperken maar moeten op limitatieve wijze worden geïnterpreteerd (bijvoorbeeld de verplichting voorafgaand overleg met de vakbond te plegen). Het wijzigen of het opheffen van reglementeringen en besluiten moet gebeuren in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>248</sup> Er moet zorgvuldig worden opgetreden zodat de overheid niet onverhoeds kan ingrijpen in de bestaande rechtstoestand van personeelsleden tenzij in geval van een ernstige gewichtige reden.<sup>249</sup> De mogelijkheid tot wijziging hoeft niet expliciet in de reglementering te zijn voorzien.<sup>250</sup>

De uitzonderingen op de regel van onmiddellijke toepassing zijn retroactiviteit en eerbiedigende of uitgestelde werking en worden hierna besproken.

#### 8.6.1.2 Retroactieve werking

Een rechtsregel is retroactief als hij rechtsgevolgen vastknoopt aan rechtsfeiten die dateren van vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling. De nieuwe regel wordt dus van toepassing gemaakt op situaties, handelingen of feiten die vóór de inwerkingtreding van die regel definitief waren verworven, verricht of hebben plaatsgevonden. Bij retroactiviteit kan het vertrouwen zijn geschonden dat een bepaalde regelgeving zal gelden op een toekomstig ogenblik. De betrokkenen moeten immers de toekomstige gevolgen kunnen inschatten van beslissingen die zijn genomen en over een langere termijn worden voltrokken.<sup>251</sup>

Het vertrouwensbeginsel vervult met betrekking tot het vraagstuk van de retroactiviteit een voorname rol.<sup>252</sup> Lagere regelgeving kan in beginsel niet retroactief werken.<sup>253</sup> Dit wordt beschouwd als een algemeen rechtsbeginsel<sup>254</sup> dat soms in verband wordt gebracht met de theorie van de verkregen rechten maar

247 RvS 31 augustus 2009, nr. 195.644, Vanlerberghe.

248 MAST e.a. 2009, 51; PAQUES 1991, 221; VAN DAMME 1993, 143 en VAN MENSEL 1997, 82.

249 RvS 22 juni 1999, nr. 81.185, Beke e.a.

250 PAQUES 1991, 238.

251 POPELIER 1997a, 310.

252 COREMANS & VAN DAMME 2001, 105.

253 BATSELE e.a. 2010, 498.

254 Cass. 22 oktober 1970, *RW* 1970-71, 1179; Cass. 9 januari 1995, *Pas.* 1995, I-27; RvS 3 februari 1976, nr. 17.412, Casaer, *RW* 1976-77, 1753, noot VAN NOOTEN; RvS 13 februari 1992, nr. 38.737, vzw Vereniging van de Nederlandstalige Keurders e.a., *Arr.RvS* 1992, 1; RvS 21 maart 2001, nr. 94.176, Dutron; RvS 14 september 2004, nr. 134.860, Wittevrongel en RvS 31 januari 2005, nr. 139.957, UNIZO e.a.

vaker met het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>255</sup> Zowel de Raad van State als het Hof van Cassatie erkent een ‘beginsel van niet-terugwerking van bestuurshandelingen en verordeningen’.<sup>256</sup> Voorheen werd artikel 2 BW als grondslag voor het verbod van retroactiviteit – en dan enkel ten aanzien van de retroactieve toepassing van wetten – aangeduid maar intussen is die grond verlaten ten voordele van een algemeen rechtsbeginsel van non-retroactiviteit.<sup>257</sup> Het wordt als een apart beginsel gezien naast het beginsel van rechtszekerheid.<sup>258</sup> Ten aanzien van strafbepalingen geldt een grondwettelijk verbod van terugwerkende kracht (artikel 14 GW).<sup>259</sup>

Het retroactiviteitsverbod van bestuursregelgeving is echter niet absoluut (behoudens voor strafbepalingen). De Raad van State staat de terugwerkende kracht uitzonderlijk toe:

- (a) Als daarvoor een wettelijke grondslag kan worden aangeduid. De uitvoerende macht heeft enkel bevoegdheden die zijn toegewezen door de Grondwet of de formele wetten. Gezien de toegewezen aard van de bevoegdheden kan de terugwerking van een reglement enkel op grond van een wettelijke machtiging.<sup>260</sup> De wettelijke grondslag kan zowel expliciet als impliciet zijn. De retroactiviteit kan zijn toegestaan om tot de door de wetgever gewilde toepassing van de wet te komen.<sup>261</sup> De terugwerking van een reglement kan echter niet verder reiken dan de datum van de formele wet die het uitvoert.<sup>262</sup>
- (b) Als – zelfs zonder wettelijke grondslag – er gegronde redenen voor zijn, zoals de omstandigheid dat het noodzakelijk is voor de ‘goede werking’ van de openbare dienst,<sup>263</sup> op voorwaarde dat geen (ook niet voor de toekomst)

---

255 Noot VAN NOTEN onder RvS 3 februari 1976, nr. 17.412, Casaer, *RW* 1976-77, 1753-1759.

256 Cass. 22 januari 1996, *Arr.Cass.* 1996, nr. 44; RvS 27 april 1984, nr. 24.292, Hosson, *Arr.RvS* 1984, 796 en RvS 17 september 1987, nr. 28.466, De Rijck, *Arr.RvS* 1987, 1.

257 Artikel 2 BW is slechts een interpretatieregel met betrekking tot de uitwerking in de tijd van algemene voorschriften.

258 POPELIER 2005-06, 1469-1470.

259 Zie ook artikel 7 EVRM en art. 15 BUPO.

260 Bv. RvS 1 juni 1982, nr. 22.295, Vandaele, *Arr.RvS* 1982, 950. VANDE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 178.

261 POPELIER en VANDE LANOTTE en GOEDERTIER merken op dat de rechter niet langer kan volstaan met de vaststelling dat er een wettelijke grondslag is voor een bestuurshandeling maar dat ook moet worden nagegaan of de wettelijke bepaling zelf geen inbreuk maakt op een internationaalrechtelijke bepaling of een schending van het gelijkheidsbeginsel inhoudt waarover aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag moet worden gesteld: POPELIER 1999, 125 en VANDE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 178.

262 VANDE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 110.

263 RvS 8 juli 1969, nr. 13.671, Hinnekens, *Arr.RvS* 1969, 798. Andere gerechtvaardigde redenen van retroactiviteit kunnen zijn: het vermijden dat nieuwe bepalingen hun nuttige uitwerking missen of de legalisering van ontwikkelingen die zich in de praktijk hebben voorgedaan voorafgaand aan de regeling. BATSELE e.a. 2010, 47 en COREMANS & VAN DAMME 2001, 110.

verkregen rechten worden aangetast<sup>264</sup> (bijvoorbeeld herstellen van de wettigheid na de vernietiging om formele redenen door de Raad van State)<sup>265</sup> en de retroactieve kracht conform de juridische oorzaak van het vernietigingsarrest is (zowel naar beslissing als motieven).<sup>266</sup> Anders gesteld: als het bestuur een door de Raad van State vernietigde handeling overdoet, doet zij de nieuwe handeling terugwerken als dat onontbeerlijk is voor de goede werking of continuïteit van de openbare dienst voor zover de rechtsgrond van de nietigverklaring in acht wordt genomen.<sup>267</sup>

- (c) Als het een regeling betreft die – met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel – voordelen toekent.<sup>268</sup> Dergelijke begunstigende bestuursbesluiten kunnen doorgaans terugwerken daar de gevolgen ervan minder snel de rechtszekerheid en/of de verkregen rechten aantasten.

De Raad van State formuleerde het duidelijk in een arrest van 31 januari 2005:<sup>269</sup> ‘Overwegende dat volgens een algemeen rechtsbeginsel dat ertoe strekt de individuele belangen en de rechtszekerheid veilig te stellen en dat ook wettelijk is vastgelegd in artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek, administratieve rechtshandelingen van reglementaire of individuele aard in principe niet mogen terugwerken; dat dit echter slechts een wettelijk en geen grondwettelijk beginsel is, zodat wanneer een wetbepaling de terugwerking toestaat, van het algemeen principe kan worden afgeweken; dat een wettelijke machtiging impliciet kan zijn, maar dan wel duidelijk de wil van de wetgever moet vertolken en zij strikt moet worden geïnterpreteerd; dat indien geen wettelijke machtiging voorhanden is, dan slechts zeer uitzonderlijk van het principe kan worden afgeweken namelijk wanneer dit absoluut noodzakelijk blijkt met het oog op de goede werking van het bestuur of ter regularisatie van een feitelijke of rechtstoestand, dat laatste inzonderheid wanneer ter uitvoering van een annulatiearrest van de Raad van State de wettelijkheid moet worden hersteld, en dan nog op voorwaarde dat de terugwerking het vereiste van de rechtszekerheid eerbiedigt en geen afbreuk doet aan verkregen rechten;’.

264 RvS 2 februari 1982, nr. 21.954, Janssens, *TBP* 1982, 363 en RvS 1 juni 1982, nr. 22.295, Vandaele, *Arr.RvS* 1982, 950.

265 VANDE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 179.

266 RvS, 17 september 1987, nr. 28.466, De Rijck, *Arr.RvS* 1987, 1 en RvS 5 november 1996, nr. 62.922, Orfinger, *CDPK* 1997, 134.

267 Individuele beslissingen gebaseerd op een vernietigd reglement kunnen - wanneer ze blijven bestaan - retroactief een nieuwe rechtsgrond krijgen. Zie RvS 8 maart 1995, nr. 52.130, Sas.

268 RvS 22 januari 1986, nr. 26.107, Warocquier, *Arr.RvS* 1986, 193 en RvS 30 april 1992, nr. 39.262, Denkavit, *Arr.RvS* 1992, 4. Zie bv. ook COREMANS & VAN DAMME 2001, 110. Zij maken een onderscheid tussen, wet, decreet, ordonnantie of uitvoeringsbesluit in het onderzoek naar de toelaatbaarheid van retroactiviteit om te besluiten dat het verbod van retroactiviteit van een besluit van de uitvoerende macht ‘klemmender’ is.

269 RvS 31 januari 2005, nr. 139.956, Bogaert.

Met VAN DAMME kan worden geconcludeerd dat onduidelijke of overdreven snel wisselende bestuursregelgeving de vertrouwensrelatie tussen burger en bestuur niet ten goede komt maar dat de bescherming van het vertrouwen van de burger in regelgeving toch in essentie vooral afdwingbaar is wanneer regelgeving met terugwerkende kracht wordt ingevoerd. In het bijzonder als op grond van de bestaande regelgeving bepaalde handelingen zijn verricht of nagelaten die anders hadden kunnen uitvallen als de nieuwe retroactieve regelen op het ogenblik van het handelen (of het niet handelen) waren gekend.<sup>270</sup> Het verbod van terugwerkende kracht speelt hier een rol en is volgens de auteur eerder een zaak van rechtszekerheid dan van vertrouwen.

#### 8.6.1.3 Eerbiedigende of uitgestelde werking

De eerbiedigende werking betekent dat de oude regeling blijvend van toepassing wordt gelaten op bepaalde rechtsfeiten die hebben plaatsgevonden na de inwerkingtreding van de nieuwe regel. De uitgestelde werking impliceert daarentegen dat de oude regel slechts voor een bepaalde periode nog van toepassing blijft ten aanzien van rechtsfeiten die dateren van na zijn inwerkingtreding.<sup>271</sup> Een bestuur kan niet verplicht worden eerbiedigende of uitgestelde werking toe te kennen aan zijn regels. Die werking kan wel een aspect zijn bij het beoordelen door de rechter van de temporele werking die de regelgever aan de nieuwe regeling heeft gegeven.<sup>272</sup>

Een bestuursregelgever moet beoordelen of overgangsbepalingen aan de invoering van de nieuwe regelgeving – met onmiddellijke werking dan wel retroactief – moeten worden gekoppeld. Overgangsbepalingen zijn bepalingen die de overgang regelen van de bestaande situatie naar de door de nieuwe regel gecreëerde situatie. Er bestaat geen algemeen rechtsbeginsel op grond waarvan de overheid in overgangsbepalingen zou moeten voorzien wegens het bestaan van een verkregen recht met betrekking tot het behoud van bepalingen die op een gegeven ogenblik van kracht waren.<sup>273</sup> Er moet echter zorgvuldig worden opgetreden en er kan niet onverhoeds worden ingegrepen in bestaande situaties zonder ernstige gewichtige redenen. Opnieuw is een duidelijke link met het zorgvuldigheidsbeginsel vast te stellen.

Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van het arrest Bracke waarin de Raad van State in een beroep tegen een besluit van de examencommissie van de Universiteit Gent waarin kandidaat Bracke werd afgewezen, stelde dat '(...) het zorgvuldigheidsbeginsel – meer bepaald in zover daarin vervat ligt dat het bestuur verplicht is te vermijden dat rechtmatige verwachtingen, waaronder de door het bestuur verwekte verwachtingen, van de geadministreerde niet gefrustreerd

---

270 VAN DAMME 1991, 368.

271 VANDE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 170.

272 POPELIER 1997a, 595.

273 RvS 10 mei 1983, nr. 23.237, Nelles, *Arr.RvS* 1983, 1114.



mogen worden – meebrengt dat (...) wijzigingen ervan (...) vóór het beginnen van vorenbedoelde termijn<sup>274</sup> aan de ingeschreven examinandi moet worden meegedeeld, wat in casu niet gebeurd is.<sup>275</sup>

Overgangsmaatregelen zijn bijvoorbeeld de aankondiging van de nieuwe regeling en een verlenging van de periode tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding. Tevens zijn de eerbiedigende of uitgestelde werking overgangsregelingen. Schadevergoeding kan volgens POPELIER niet worden gelijkgesteld met een overgangsmaatregel maar is een gevolg van de gekozen temporele functie van de regel. De schadevergoeding zou immers noch het initiële vertrouwen in het voortbestaan van de oude regeling kunnen ‘afzwakken’ noch een aanpassing aan de nieuwe regeling mogelijk maken.<sup>276</sup> Daartegenover kan worden gesteld dat schadevergoeding wel een vorm van overgangsregeling is waarbij de verwachtingen van de betrokkene worden beschermd door een compensatie terwijl de oude regel niet kan behouden blijven (bijvoorbeeld op grond van redenen van algemeen belang). In Nederland wordt schadevergoeding als een overgangsmaatregel beschouwd.

Een onmiddellijke werking kan wel degelijk de betrokkenen van rechtmatige verwachtingen en aanspraken beroven ten aanzien van plannen waarin reeds is geïnvesteerd maar die nog niet zijn afgewikkeld. Het Grondwettelijk Hof oordeelde ten aanzien van formele wetten dat de onmiddellijke inwerkingtreding ervan zonder overgangsbepalingen niet onverenigbaar was met het gelijkheidsbeginsel want de overheid moest haar beleid kunnen aanpassen aan de gewijzigde omstandigheden in het algemene belang<sup>277</sup> zelfs al doorkruist dit de voornemens van diegenen die rekenden op het voortbestaan van de regeling.<sup>278</sup> Problemen doen zich echter voor als door de inwerkingtreding op buitensporige (onevenredige) wijze afbreuk wordt gedaan aan de rechtmatige verwachtingen van een bepaalde categorie van burgers en daarvoor geen dwingende redenen van algemeen belang ter rechtvaardiging van het ontbreken van overgangsmaatregelen voorhanden zijn.<sup>279</sup> De schending van het vertrouwensbeginsel wordt dan ingekleed als een schending van het gelijkheidsbeginsel.<sup>280</sup> Omgekeerd mag de wetgever die een overgangsbepaling invoert ten voordele van een categorie van personen, geen onverantwoord

274 Dit is de uiterste termijn waarbinnen de modaliteiten van het examen moeten worden bekendgemaakt.

275 RvS 13 mei 1980, Bracke, *RW* 1981-82, 484, noot VAN NOOTEN.

276 POPELIER 1997a, 335 en POPELIER 2005-06, 1469-1470.

277 Bv. GW Hof nr. 179/2006, 29 november 2006 en GW Hof nr. 115/2009, 16 juli 2009.

278 GW Hof nr. 120/2009, 16 juli 2009 en GW Hof nr. 138/2009, 17 september 2009.

279 GW Hof nr. 67/2008, 17 april 2008.

280 Bv. GW Hof nr. 7/2000, 19 januari 2000 en GW Hof nr. 153/2005, 5 oktober 2005. Zie daarover THEUNIS 2008, 5-22.

verschil in behandeling instellen ten aanzien van een categorie van personen die zich in een soortgelijke situatie zouden bevinden.<sup>281</sup>

De Raad van State verwees in het arrest Boon van 27 mei 2010 uitdrukkelijk naar voormelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof in verband met het vertrouwensbeginsel. De Raad stelde vast dat het bestuur binnen het gevoerde beleid de middelen kan kiezen die het meest passend zijn voor het realiseren van het vooropgestelde doel. De Raad heeft bij het uitoefenen van het legaliteitstoezicht slechts een marginale toetsingsbevoegdheid. *In casu* werd de wijziging van de pensioenregeling met onmiddellijke ingang zonder overgangsmaatregelen niet kennelijk onredelijk bevonden.<sup>282</sup>

Het criterium van de voorzienbaarheid speelt een rol in de toepassing van het vertrouwensbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel. Is een wijziging van een regelgeving te voorzien, dan verzwakt dat het vertrouwen in het voortbestaan van de regeling en is er geen gerechtvaardigde verwachting ten aanzien van de onveranderlijkheid of stabiliteit van de regelgeving.<sup>283</sup> Het uitgangspunt is het criterium van een normaal voorzichtige en oplettende burger. De Raad van State meent dat iedere belanghebbende zich op de hoogte moet houden van de relevante regelgeving en maatregelen.<sup>284</sup>

Van een niet ingezetene van een gemeente die op het grondgebied van die gemeente bepaalde professionele activiteiten verrichtte, werd een voldoende oplettendheid verwacht in de zin dat hij zelf actief kennis moest nemen van de verordeningen die het gemeentebestuur had uitgevaardigd.<sup>285</sup> De houder van een lunapark moest de bevoegde besturen om duidelijke informatie vragen als onzeker was of bepaalde activiteiten volgens de te verwachten nieuwe regelgeving al dan niet vergunningsplichtig zouden blijven vooraleer hij zijn lunapark voor het publiek had opengesteld ('de meest elementaire voorzichtigheid' vereist dit).<sup>286</sup>

#### 8.6.2 *Intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen*

Hieronder wordt onderzocht in welke mate en op grond van welke beginselen individuele bestuurshandelingen door de overheid al dan niet kunnen ongedaan gemaakt worden voor het verleden en voor de toekomst. Aan het leerstuk van

---

281 GW Hof nr. 135/2008, 21 oktober 2008 en GW Hof nr. 141/2009, 17 september 2009: 'De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn slechts geschonden indien de overgangsregeling of de afwezigheid daarvan tot een verschil in behandeling leidt waarvoor geen redelijke verantwoording bestaat of indien aan het vertrouwensbeginsel op buitensporige wijze afbreuk wordt gedaan.'

282 RvS 27 mei 2010, nr. 204.336, Boon.

283 POPELIER 1997a, 175.

284 RvS 23 januari 1969, nr. 13.355, Smidts, *Arr.RvS* 1969, 118.

285 RvS 16 februari 1993, nr. 41.986, NV Concentra Uitgeverij, *Arr.RvS* 1993, 3.

286 RvS 28 juli 1992, nr. 40.054, Huys, *Arr.RvS* 1992, 30.

de intrekking ligt zowel het rechtszekerheidsbeginsel als het legaliteitsbeginsel ten grondslag. Er wordt een evenwichtsoefening doorgevoerd tussen enerzijds de vrijwaring van de door de burger op basis van een bestuurshandeling onaantastbaar geachte rechten en anderzijds het streven van een bestuursoverheid om – in het algemene belang – een door haar genomen onwettige bestuursbeslissing uit het rechtsverkeer te halen.<sup>287</sup> Waar de intrekking van een onregelmatig rechtsverlenende handeling na een bepaalde periode niet meer mogelijk is, haalt het vertrouwensbeginsel het op het legaliteitsbeginsel. De intrekking is een jurisprudentiële creatie en heeft dus geen wettelijke basis. Een verklaring kan zijn dat het beoordelen van de toelaatbaarheid van de intrekking afhangt van de concrete casus en zich er moeilijk toe leent in een rigide, wettelijke regeling te worden gegoten. De betrokken leer is gebaseerd op de door de Franse *CE* ontwikkelde rechtspraak inzake de modaliteiten van intrekking hoewel de Raad van State er later enkele Belgische accenten aan heeft gegeven (zie 8.6.2.3). De klassieke theorie ligt echter niet bij eenieder goed in de markt in die zin dat er stemmen opgaan om het criterium van het al dan niet rechtsverlenend karakter opzij te schuiven en enkel het al dan niet regelmatig karakter van de handeling van belang wordt geacht (zie 8.6.2.6).<sup>288</sup> Bovendien kan ook het Hof van Cassatie zich niet in die leer vinden.

#### 8.6.2.1 Algemeen

De intrekking is ‘de impliciete of uitdrukkelijke rechtshandeling waarbij een administratieve overheid de beslissing die zij nam, voor het verleden, voor het heden en de toekomst uit de rechtsorde neemt.’<sup>289</sup> Een intrekking is dus een rechtshandeling waarbij een bestuursoverheid de handeling die zij heeft verricht, *ab initio*, met terugwerkende kracht tot op het ogenblik waarop de handeling in het leven werd geroepen, teniet doet.<sup>290</sup> Hierdoor wordt de zaak in een toestand gebracht waarin zij zich bevindt vóór de ingetrokken beslissing.<sup>291</sup> Een individuele bestuurshandeling heeft geen algemene draagwijdte en regelt de rechtstoestand *in concreto* van welbepaalde gevallen of een welbepaalde categorie van gevallen. De intrekking maakt inbreuk op het beginsel van de non-retroactiviteit van bestuurshandelingen.<sup>292</sup> In beginsel moet de intrekking schriftelijk en uitdrukkelijk gebeuren maar er wordt niet uitgesloten dat de intrekking resulteert uit een geheel van materiële handelingen van het bestuur, tegengesteld aan diegene die zouden moeten zijn genomen ter uitvoering van de handeling. De Raad van State heeft

287 MAST e.a. 2009, 822.

288 VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 33 en de in voetnummer 125 genoemde rechtsleer.

289 DELATTE 1965, 94 en VAN MENDEL 1997, 114.

290 DELATTE 1965, 94; LAGASSE 1988, 479-482; LEWALLE 1975, 218; MAST e.a. 2009, 819; PAQUES 1991, 249; VAN DAMME 1993, 141 e.v. en VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 5.

291 RvS 20 december 2001, nr. 102.154, X.

292 RvS 19 mei 2009, nr. 193.418, Goslar.

aanvaard dat een handeling die niet wordt uitgevoerd of de weigering van het bestuur in bepaalde gevallen gelijk staat met een intrekking. Zo werd de weigering van een toezichthoudende overheid de beslissing van een gedecentraliseerde overheid goed te keuren, gelijkgesteld met een intrekking van die beslissing. Dit is een zogenaamde ‘impliciete intrekking’.<sup>293</sup> De Raad van State heeft erop gewezen dat met die impliciete intrekking de materiële rechtskracht van de bestreden beslissing met retroactieve kracht ongedaan wordt gemaakt maar niettemin de beslissing formeel blijft bestaan. Rechtszekerheid en duidelijkheid in de rechtsverhoudingen vereisen dat de beslissing ook formeel ongedaan gemaakt wordt.<sup>294</sup> De overheid moet immers zo weinig mogelijk onduidelijkheid laten bestaan over de intentie om tot intrekking over te gaan. De intrekking kan op de gehele handeling slaan of op een gedeelte ervan.<sup>295</sup>

De opheffing gebeurt door de overheid (die de handeling heeft gesteld of door de hiërarchische overheid)<sup>296</sup> waarbij de gelding van de handeling enkel voor de toekomst ontnomen wordt. De rechtsgevolgen uit het verleden blijven dus bestaan.<sup>297</sup> Net zoals de intrekking kan de opheffing door een impliciete of een expliciete rechtshandeling geschieden maar het wordt als een ‘zachtere’ maatregel dan de intrekking beschouwd.<sup>298</sup> Opheffing raakt immers niet aan de rechtsgevolgen van die handeling voor het verleden en wordt om die reden eerder toelaatbaar geacht dan de intrekking.

Niet alleen het orgaan dat de in te trekken of op te heffen handeling heeft gesteld maar eventueel ook diegene die bevoegd was ze te stellen<sup>299</sup> of diens hiërarchische overste<sup>300</sup> kan de beslissing intrekken of opheffen. De intrekking hoeft niet noodzakelijk in dezelfde vorm te zijn als die waarin de in te trekken handeling is gegoten maar ze moet in beginsel wel schriftelijk gebeuren (uitzondering is de voormelde impliciete intrekking). Zo kan de intrekking van een formeel ministerieel besluit door middel van een ministeriële beslissing gebeuren die niet in een formeel ministerieel besluit gegoten is.<sup>301</sup> Voorwaarde is dat de overheid zijn bevoegdheid niet mag hebben uitgeput.<sup>302</sup> Tevens moet ook de opheffing in

---

293 Zie bv. RvS 15 oktober 1976, nr. 17825, De Doncker, *Arr.RvS* 1976, 842.

294 RvS 18 januari 2005, nr. 139.434, Caron & Calewaert.

295 RvS 4 april 2003, nr. 118.029, Vansuyst.

296 RvS 29 juni 1999, nr. 81.419, De Geest.

297 VAN DAMME 1993, 141.

298 Begrip gebruikt in RvS 24 mei 1983, nr. 23.281, Tommelein, *RW* 1983-84, 1213 en RvS 11 oktober 2007, nr. 175.648, Luyckx e.a.

299 Bv. RvS 15 mei 1979, nr. 19.621, Jeanray e.a., *Arr.RvS* 1979, 537 en RvS 11 december 1979, nr. 19.969, Alba e.a., *Arr.RvS* 1979, 1241.

300 Bv. RvS 4 december 2007, nr. 177.563, Gemeente Hulshout.

301 Bv. RvS 29 januari 1980, nr. 20.080, Joos, *Arr.RvS* 1980, 149 en RvS 29 januari 1980, nr. 20.081, Haesaerts, *Arr.RvS* 1980, 149: opdat de beslissing rechtsgeldig zou zijn, is niet vereist dat zij verschijnt als een formeel ministerieel besluit zelfs als het gaat om een intrekking van een onder de vorm van een formeel ministerieel besluit voorkomende beslissing.

302 VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 15-30.

de regel gebeuren in dezelfde vorm als de handeling die de overheid wil opheffen. Anders verwoord, de vorm- en procedurevoorschriften die met het oog op de totstandkoming van de op te heffen handeling moeten worden vervuld, zullen in beginsel ook bij de opheffing nageleefd moeten worden.<sup>303</sup> Soms kunnen echter een aantal initieel gestelde formaliteiten achterwege worden gelaten bij de opheffing, zoals de voorafgaande raadpleging van bepaalde instanties.

Een andere vorm van beëindiging van een bestuurshandeling met dezelfde rechtsgevolgen als een intrekking is de vernietiging door de rechter of een toezichthoudende overheid waarbij de beslissing ook *ab initio* uit het rechtsverkeer genomen.<sup>304</sup>

In het arrest Barra van 21 augustus 2008 is echter gewezen op het verschil, met name zou het bestuur na een intrekking van een beslissing zich niet in dezelfde rechtstoestand bevinden als bij een vernietiging door de Raad van State of een toezichthoudende overheid. Bij een vernietiging wordt het bestuur fictief teruggeplaatst in de situatie van vóór het vernietigd besluit terwijl wanneer het bestuur vrijwillig de beslissing intrekt de ingetrokken beslissing slechts kan hernomen worden met inachtneming van de situatie die bestaat op het ogenblik van de intrekking (en dan geldt de fictie dus niet).<sup>305</sup>

De klassieke leer inzake intrekking en opheffing van bestuurshandelingen is gebaseerd op een dubbel onderscheid. In de eerste plaats zal worden nagegaan of de bestuurshandeling al dan niet rechten verleent. Als de handeling rechten creëert, zal in de tweede plaats de vraag worden gesteld of die handeling een regelmatig dan wel een onregelmatig karakter vertoont. VAN DAMME en DE KEGEL benadrukken dat de intrekking de verwachtingen die door de rechtsonderhorigen worden gekoesterd, kan schenden. Intrekking is slechts toelaatbaar als het rechtszekerheidsbeginsel niet in het gedrang wordt gebracht (handeling heeft geen rechten doen ontstaan in hoofde van derden) of als er zich naast het beginsel van verworven rechten, het legaliteitsbeginsel aandient dat de intrekking kan rechtvaardigen; dit wordt dan geconcretiseerd in de vraag naar het al dan niet regelmatige karakter ervan.<sup>306</sup>

303 LEWALLE 1975, 130 en VAN MENSEL 1997, 83.

304 MAST e.a. 2009, 819 en VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 315-359. De toezichthoudende overheid zal een eenzijdige bestuursbeslissing van een gedecentraliseerde overheid teniet doen omdat de beslissing in strijd is met de wet of het algemene belang. VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 17. Het staat de toezichthoudende overheid vrij al dan niet van haar vernietigingsbevoegdheid gebruik te maken. Het bestuurlijk toezicht onderscheidt zich van het hiërarchisch gezag in die zin dat de hogere overheid het onder toezicht staand bestuur niet vertegenwoordigt noch in haar plaats optreedt. De termijn binnen dewelke de handeling van de onder toezicht staande overheid kan worden vernietigd, wordt bepaald door bijzondere wetten.

305 RvS 21 augustus 2008, nr. 185.771, Barra. Zie ook MAST e.a. 2009, 820.

306 VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 38.

#### 8.6.2.2 Rechtsverlenende handelingen

De Raad van State beoordeelt de rechtsgeldigheid van de intrekking in de regel aan de hand van de in de vorige paragraaf vermelde criteria.<sup>307</sup> Er is sprake van een rechtsverlenende bestuurshandeling als die handeling rechten heeft doen ontstaan voor derden.<sup>308</sup> Een beslissing waarbij uitsluitend de belangen van de overheid zijn betrokken en ten aanzien waarvan de overheid naar eigen inzicht kan beschikken, verleent geen rechten.<sup>309</sup>

De rechtspraak stelt geen duidelijke regels of criteria voorop met betrekking tot de vraag welke handelingen rechten creëren. De rechter neemt aan dat er rechten verkregen zijn als de positie van de rechtsonderhorige moet beschermd worden.<sup>310</sup> Er is een aantal handelingen waarvan op voorhand kan worden vastgesteld dat ze ‘niet rechtsverlenend’ zijn:

##### *Rechtserkennende handelingen*

Dit zijn handelingen die op zichzelf geen rechten toekennen aan de geadresseerde ervan maar die vaststellen dat de betrokkene aan bepaalde wettelijke voorwaarden voldoet. Uit die vaststelling trekt de rechtserkennende handeling dan de noodzakelijke gevolgen door louter de wettelijke of reglementaire bepaling toe te passen.<sup>311</sup> Rechtsverlenend is bijvoorbeeld een ministerieel besluit dat de wedde van een ambtenaar of een pensioen vaststelt op basis van een bestaande reglementering. Het is echter niet steeds eenvoudig te determineren of een bepaalde handeling van rechtscheppende dan wel rechtserkennende aard is. De rechtshandeling zal moeten worden getoetst aan de mate waarin het bestuur bij het stellen van die handeling over een discretionaire bevoegdheid respectievelijk gebonden bevoegdheid beschikt.<sup>312</sup>

##### *Negatieve beslissingen*

Dergelijke bestuursbeslissingen houden de verwerping van een verzoek in of de weigering van de toekenning van een voordeel (bijvoorbeeld de weigering van een bouwvergunning). Negatieve beslissingen kunnen weliswaar op elk ogenblik worden ingetrokken of opgeheven daar ze geen rechten hebben doen ontstaan, met die beperking dat de rechten van derden niet mogen worden geschaad.

---

307 RvS 3 maart 1952, nrs. 1.339 en 1.340, De Troyer, *Arr.RvS* 1952, 174; RvS 7 juli 1952, nr. 1.716, Wijffels, *Arr.RvS* 1952, 721; RvS 7 februari 1961, nr. 8.424, Van Dessel, *Arr.RvS* 1961, 169; RvS 15 mei 1979, nr. 19.621, Jeanray e.a., *Arr.RvS* 1979, 537; RvS 27 augustus 1992, nr. 40.163, Wollecamp, *Arr.RvS* 1992, 35 en RvS 17 mei 1993, nr. 42.965, Dijl, *Arr.RvS* 1993, 4.

308 RvS 17 september 1980, nr. 20.561, NV C.G.R. Benelux, *Arr.RvS* 1980, 1172.

309 RvS 14 mei 1979, nr. 19.618, Vaelen, *Arr.RvS* 1979, 517 en RvS 14 mei 1979, nr. 19.619, Cooleman, *Arr.RvS* 1979, 517.

310 LEWALLE 1975, 117-118.

311 Bv. RvS 20 december 1960, nr. 8.284, Dilien, *Arr.RvS* 1960, 1036.

312 Bv. RvS 27 juni 1997, nr. 67.125, Diels; RvS 19 november 1998, nr. 77.051, Dusepulchre. VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 51.

*Voorwaardelijke handelingen*

Handelingen onder opschortende of ontbindende voorwaarde worden geacht geen rechten te verlenen.<sup>313</sup> Hoewel sommige rechtspraak van de Raad van State dit tegensprekt waarbij wordt geopperd dat een besluit niet ‘volkomen’ hoeft te zijn om (reeds) rechtsscheppend te zijn. Een opschortende voorwaarde – bijvoorbeeld goedkeuring door de minister – zou niet verhinderen dat de termijn waarbinnen kan worden ingetrokken of opgeheven, begint te lopen.<sup>314</sup>

*De categorie van handelingen zonder rechtsgevolgen*

Die categorie is heterogeen. Zonder rechtsgevolg zijn bijvoorbeeld de omzendbrieven zonder verordenend karakter, maatregelen van intern bestuurlijke aard en voorbereidende handelingen zoals een niet bindend voorstel of advies.

*Onbestaande bestuurshandelingen*

Dergelijke handelingen zijn door een zodanige grove en manifeste<sup>315</sup> onregelmatigheid aangetast dat zij voor juridisch onbestaande moeten worden gehouden. Het feitelijke bestaan van zodanige beslissingen mag dan zowel door de burgers als het bestuur genegeerd worden.<sup>316</sup> Bijgevolg kunnen de onbestaande bestuurs-handelingen te allen tijde worden ingetrokken<sup>317</sup> of opgeheven.<sup>318</sup> Een juridisch onbestaande rechtshandeling verschilt van een onwettige rechtshandeling. Een onwettige handeling is in het rechtsverkeer gebracht en moet worden geacht rechtsgevolgen te hebben veroorzaakt en na verloop van tijd kan een dergelijke handeling een onaantastbaar en dus definitief karakter krijgen. Een onbestaande handeling daarentegen wordt beschouwd als zijnde zonder rechtsgevolgen en dit vanaf het begin. Een vernietiging door de rechter van een onwettige handeling haalt de handeling uit het rechtsverkeer terwijl een vernietiging van een onbestaande handeling een bevestiging is van het feit dat de handeling nooit deel heeft uitgemaakt van de rechtsorde. Een onbestaande bestuurshandeling valt moeilijk te definiëren maar een essentiële component in de begripsomschrijving is alles-

313 RvS 31 januari 1958, nr. 6.031, De Winter, *Arr.RvS* 1958, 6030 (er moet wel degelijk en ondubbelzinnig sprake zijn van een voorwaarde); RvS 30 september 1975, nr. 17.182, Vanhoutte, *Arr.RvS* 1975, 872 en RvS 17 december 1981, nr. 21.853, Langedock, *Arr.RvS* 1981, 1878.

314 POPELIER verwijst naar RvS 17 september 1980, nr. 20.561, NV C.G.R. Benelux, *Arr.RvS* 1980, 1172; POPELIER 2003, 339.

315 RvS 28 november 1972, nr. 15.588, Vanardois, *Arr.RvS* 1972, 968.

316 Bv. RvS 13 september 1994, nr. 49.041, Kegels. BORRET 1981, 251-254; POPELIER 1997b, 101 en VAN DAMME & DE KEGEL 1997, 219-224.

317 Bv. RvS 9 april 1957, nr. 5.591, Paenhuys, *Arr.RvS* 1957, 242; RvS 6 juni 1969, nr. 13.614, de Lannoy, *Arr.RvS* 1969, 650; RvS 26 maart 1980, nr. 20.222, De Swert, *Arr.RvS* 1980, 419 en RvS 13 maart 1981, nr. 21.024, De Bondt, *Arr.RvS* 1981, 393. BORRET 1981, 251-254.

318 RvS 18 oktober 1983, nr. 23.586, De Ridder, *Arr.RvS* 1983, 1938.



zins het grove en manifest onwettige karakter.<sup>319</sup> Het leerstuk van de onbestaande handeling heeft een uitzonderlijk karakter; het wijkt af van de in de rechtspraak gevestigde principes en kan alleen bij een grove en manifeste onregelmatigheid spelen. De leer heeft ook een functioneel karakter in die zin dat de rechter er zich op beroept voor zover het dienstig is om een bepaald resultaat te bereiken dat de toepassing van het klassieke begrip machtsoverschrijding niet mogelijk maakt.<sup>320</sup> Onbestaande bestuurshandelingen zullen vaak te maken hebben met de onbevoegdheid van diegene die de handeling verricht of met het voorwerp; bijvoorbeeld een handeling verricht door iemand die volledig vreemd is aan het bestuur of die op manifeste wijze zijn bevoegdheid heeft overschreden door zich bevoegdheden toe te eigenen die toekomen aan een andere overheid.<sup>321</sup> Het moet gaan om een buitengewone onregelmatigheid die door eenieder ‘met enige ontwikkeling’<sup>322</sup> in het rechtsverkeer zonder meer kan worden vastgesteld (de beslissing is ‘evident onregelmatig’).<sup>323</sup> Een handeling die de wet grovelijk schendt<sup>324</sup> of waarbij iedere wettelijke grondslag ontbreekt kan als onbestaand worden beschouwd.<sup>325</sup> Het is aan de rechter om daarover te oordelen.<sup>326</sup>

De Raad van State stelde in de zaak De Ridder dat een buiten termijn ingetrokken bestuurshandeling alleen voor onbestaande kon worden gehouden als die handeling in de ogen van de verzoeker evident onregelmatig was of minstens redelijkerwijze als dusdanig moest voorkomen, rekening houdend met de bescherming van de rechtszekerheid van de begunstigde alsmede met de al dan niet exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid voor de gepleegde doch ingetrokken onregelmatigheid.<sup>327</sup> Gevolg is dat die handelingen te allen tijde kunnen worden ingetrokken.

---

319 De onbestaande rechtshandeling kan worden onderscheiden van de administratieve feitelijkheid die doorgaans voor de gewone rechter en niet voor de Raad van State wordt opgeworpen. De administratieve feitelijkheid is in de regel geen bestuursbeslissing maar een onregelmatige materiële uitvoering van een beslissing waarbij de overheid een recht krenkt zonder daartoe over een titel of toestemming te beschikken. Zie VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 82.

320 VAN DAMME 1993, 151.

321 Bv. RvS 7 februari 1961, nr. 8.424, Van Dessel, *Arr.RvS* 1961, 169; RvS 27 mei 1980, nr. 20.363, Goyens, *Arr.RvS* 1980, 715 en RvS 29 mei 1985, nr. 25.391, Rossignol, *Arr.RvS* 1985, 179.

322 RvS 26 maart 1980, nr. 20.922, De Swert, *Arr.RvS* 1980, 419.

323 RvS 30 mei 1980, nr. 20.363, De Ridder, *Arr.RvS* 1980, 727 en RvS 29 januari 1981, nr. 20.914, Dhert, *Arr.RvS* 1981, 139.

324 RvS 4 maart 1976, nr. 17.478, Van Outryve, *Arr.RvS* 1976, 264.

325 RvS 29 maart 1955, nr. 4.195, Dielen, *Arr.RvS* 1955, 358.

326 Zie ook RvS 23 februari 2004, nr. 128.425, Werquin: de beslissing die steunt op twee juridisch met elkaar overeenstemmende adviezen is niet door zo'n grove onmiddellijk in het oog springende nalatigheid aangetast dat zij voor onbestaande moet worden gehouden.

327 RvS 30 mei 1980, nr. 20.372, De Ridder, *Arr.RvS* 1980, 727. Zie ook BORRET 1981, 251-254.

*Frauduleuze handelingen*

Een bestuurshandeling die door bedrog is uitgelokt, kan te allen tijde worden ingetrokken.<sup>328</sup> Aan een dergelijke handeling ligt kwade trouw ten grondslag<sup>329</sup> en dit is het verschil met de leer van de onbestaande bestuurshandeling waar kwade trouw niet noodzakelijk vereist is. De kwade trouw van de burger wordt niet vermoed maar moet worden aangetoond.<sup>330</sup>

Een ambtenaar die – na uit zijn ambt te zijn ontzet – opnieuw in dienst werd genomen, kon niet opkomen tegen de intrekking van de wederindienstneming daar hij ‘(...) niet onwetend kon zijn van het feit dat hij de reglementair gestelde voorwaarden niet vervulde om terug in dienst te worden opgenomen.’<sup>331</sup>

De combinatie van een door bedrog uitgelokte en onbestaande handeling is mogelijk. De Raad van State stelt soms dat een handeling voor onbestaande moet worden gehouden omdat er een bedrieglijke handeling van de betrokkene aan ten grondslag ligt.

De rechtshandeling waarbij een brevet werd toegekend aan een kandidaat-politiecommissaris – die wetens en willens in strijd met de toepasselijke reglementering meer dan driemaal aan het daartoe georganiseerde examen deelgenomen had – was aangetast door bedrog en moest voor onbestaande worden gehouden.<sup>332</sup>

## 8.6.2.3 Intrekking van bestuursbeslissingen

*Klassieke leer*

Het klassieke leerstuk van de intrekking ontwikkeld in de rechtspraak van de Raad van State<sup>333</sup> en gebaseerd op de rechtspraak van de Franse *CE*<sup>334</sup> ziet er als volgt uit:<sup>335</sup>

328 RvS 29 maart 1955, nr. 4.195, Dielen, *Arr.RvS* 1955, 358; RvS 20 december 1960, nr. 8.284, Dilien, *Arr.RvS* 1960, 1036; RvS 7 februari 1961, nr. 8.424, Van Dessel, *Arr.RvS* 1961, 169; RvS 29 mei 1985, nr. 25.391, Rossignol, *Arr.RvS* 1985, 179 en RvS 10 november 1987, nr. 28.761, Kempeneers, *Arr.RvS* 1987, 1.

329 RvS 6 februari 1992, nr. 38.666, Lauwers, *Arr.RvS* 1992, 1.

330 RvS 12 februari 2001, nr. 93.205, Delilez en RvS 6 mei 2002, nr. 106.389, Delilez. Zie ook MAST e.a. 2009, 824.

331 RvS 29 maart 1955, nr. 4.195, Dielen, *Arr.RvS* 1955, 358.

332 RvS 26 april 1988, nr. 29.879, Gistelinck, *Arr.RvS* 1988, 1.

333 O.m. RvS 29 januari 1981, nr. 20.914, Dhert, *Arr.RvS* 1981, 139; RvS 13 maart 1981, nr. 21.024, De Bondt, *Arr.RvS* 1981, 393; RvS 26 maart 1981, nr. 21.068, Lootens, *Arr.RvS* 1981, 487. De regels inzake de intrekking zijn bijvoorbeeld uiteengezet in RvS 5 juni 2000, nr. 87.749, Van Geet; RvS 28 juni 2001, nr. 97.213, De Smet; RvS 1 oktober 2002, nr. 110.799, Masschelein en RvS 19 november 2002, nr. 112.635, De Mets.

334 CE 3 november 1922, Dame Cachet, *Rec.*, 790.

335 VAN DAMME 1993, 147-151.

- (a) Bestuurshandelingen die geen rechten creëren voor de geadresseerden kunnen te allen tijde worden ingetrokken – zowel onregelmatige als regelmatige bestuurshandelingen<sup>336</sup> – als het bestuur oordeelt dat het algemene belang dit vereist<sup>337</sup> en zowel om redenen van onwettigheid als om opportuniteitsredenen. De motieven om tot intrekking over te gaan moeten evenwel opwegen tegen het principiële retroactiviteitsverbod en de wettelijke bevoegdheids- en procedureregels moeten zijn gerespecteerd (bijvoorbeeld de inspraak- en verweermogelijkheden).<sup>338</sup> Is daaraan voldaan dan zal de intrekking niet in strijd met de rechtszekerheid zijn.<sup>339</sup>
- (b) Regelmatige bestuurshandelingen die rechten creëren voor de geadresseerden mogen niet ingetrokken worden,<sup>340</sup> onder geen enkele omstandigheid.<sup>341</sup> Intrekking is in dit geval in strijd zijn met de rechtszekerheid.<sup>342</sup>

Dit is duidelijk gesteld door de Raad van State in het arrest Bacalu: *‘qu’un acte créateur de droit régulier ne peut pas être retiré par l’autorité administrative, même dans le délai de recours devant le Conseil d’Etat.’*<sup>343</sup>

- (c) Onregelmatige bestuurshandelingen die rechten creëren voor de geadresseerden kunnen slechts gedurende de zestigdagen-termijn – waarbinnen de vernietiging van een bestuurshandeling voor de Raad van State kan worden gevorderd – ingetrokken worden.<sup>344</sup> Werd een ontvankelijk vernietigingsberoep

---

336 Zie over de intrekking van de onregelmatige bestuurshandeling: PEREMANS 1974, 184-185.

337 Bv. RvS 13 maart 1981, nr. 21.024, De Bondt, *Arr.RvS* 1981, 393; RvS 26 maart 1981, nr. 21.068, Lootens, *Arr.RvS* 1981, 487 en RvS 5 mei 1987, nr. 27.861, Lauwerijs, *Arr.RvS* 1987, 2.

338 RvS 10 februari 1992, nr. 38.706, Deweer e.a., *Arr.RvS* 1992, 9.

339 Zie ook noot LAMBRECHTS onder RvS 11 maart 1980, nr. 20.179, Leuridan, *RW* 1980-81, 1926.

340 Bv. RvS 17 september 1980, nr. 20.561, NV C.G.R. Benelux, *Arr.RvS* 1980, 1172; RvS 6 februari 1985, nr. 25.022, Coppin, *Arr.RvS* 1985, 42; RvS 22 januari 1986, nr. 26.089, Meert, *Arr.RvS* 1986, 159 en RvS 20 november 1996, nr. 63.152, de Zwarte Sluis Polder.

341 Het bestuur doet aan machtsoverschrijding bij dergelijke intrekking. Zie RvS 3 maart 1952, nr. 1.339 en 1.340, De Troyer, *Arr.RvS* 1952, 174; RvS 20 mei 1952, nr. 1.578, Maes, *Arr.RvS* 1952, 491 en RvS 7 juli 1952, nr. 1.716, Wijffels, *Arr.RvS* 1952, 721.

342 Bv. RvS 3 september 1996, nr. 61.413, Franken; RvS 20 november 1996, nr. 63.152, Zwarte Sluis Polder en RvS 22 april 1997, nr. 65.974, Artois e.a.

343 RvS 12 oktober 2007, nr. 172.722, Bacalu. Dit is een arrest van de Franstalige kamer. Ter verduidelijking kan worden opgemerkt dat de Raad van State uit Franstalige en Nederlandstalige kamers bestaat.

344 RvS 13 februari 1953, nr. 2.206, de Zurpele, *Arr.RvS* 1953, 218; RvS 20 december 1960, nr. 8.284, Dilien, *Arr.RvS* 1960, 1036; RvS 6 juni 1969, nr. 13.614, de Lannoy, *Arr.RvS* 1969, 650; RvS 13 november 1975, nr. 17.276, Delsa, *Arr.RvS* 1975, 1046; RvS 11 maart 1980, nr. 20.179, Leuridan, *RW* 1980-81, 1921, noot LAMBRECHTS; RvS 13 maart 1981, nr. 21.026, De Meyer, *Arr.RvS* 1981, 393; RvS 11 februari 1983, nr. 22.934, Benoît,

bij de Raad van State ingesteld, dan kan de intrekking tot aan de sluiting van de debatten<sup>345</sup> waarbij de intrekking enkel kan gebeuren binnen de perken van de uitvoering van het vernietigingsarrest dat zou kunnen worden gewezen.<sup>346</sup> Wanneer de Raad van State de beslissing niet meer kan vernietigen, is tevens de intrekking (en opheffing, zie 8.6.2.4) onmogelijk en is het besluit definitief,<sup>347</sup> zelfs al is er sprake van machtsoverschrijding.<sup>348</sup> Volgens de Raad van State kan de onwettigheid ook niet meer bij wijze van exceptie ingeroepen worden (zie 8.5).<sup>349</sup> De *ratio legis* van deze stelling is dat wanneer de wetgever een beroep bij de Raad van State heeft mogelijk gemaakt binnen een vooropgestelde termijn tegen individuele bestuursbeslissingen, hij noodzakelijkerwijze de bestuursoverheid in staat heeft gesteld haar beslissing tijdens die zelfde termijn opnieuw te onderzoeken hetgeen kan leiden tot het intrekken van een onregelmatige en bijgevolg voor nietigverklaring vatbare beslissing.<sup>350</sup> Zolang er onzekerheid bestaat over het definitief karakter van de bestuurshandeling kan die handeling ingetrokken worden.

Het arrest Tommelein verduidelijkt: ‘Een oorzaak van onzekerheid betreffende het definitief verkregen zijn van een uit een administratieve beschikking voortgekomen situatie is evenwel het indienen van een vernietigingsberoep tegen die beschikking.’<sup>351</sup> Dat de intrekking na het verstrijken van zestig dagen niet meer mogelijk is, is gesteund op het beginsel van onaantastbaarheid van definitief door een constitutieve beschikking gevestigde concrete individuele situaties. Gaat de overheid toch over tot intrekking van een onregelmatig rechtschepend besluit buiten de termijn, dan

---

*Arr.RvS* 1983, 325; *RvS* 24 mei 1983, nr. 23.281, Tommelein, *RW* 1983-84, 1213, noot LAMBRECHTS; *RvS* 7 maart 1985, nr. 25.111, Van Kerckhove, *Arr.RvS* 1985, 34; *RvS* 29 mei 1985, nr. 25.391, Rossignol, *Arr.RvS* 1985, 179; *RvS* 25 juni 1987, nr. 28.201, De Coninck, *Arr.RvS* 1987, 104; *RvS* 27 augustus 1992, nr. 40.163, Wollecamp, *Arr.RvS* 1992, 35; *RvS* 17 mei 1993, nr. 42.965, Dijl, *Arr.RvS* 1993, 4; *RvS* 18 november 1999, nr. 83.515, Boterbergh; *RvS* 15 januari 2002, nr. 102.524, Boterbergh en *RvS* 26 mei 2008, nr. 183.368, Denderleeuw.

345 Bv. *RvS* 5 november 1997, nr. 69.470, Steppe; *RvS* 3 september 1998, nr. 75.674, Beyls e.a.; *RvS* 12 februari 2001, nr. 93.205, Delilez; *RvS* 6 mei 2002, nr. 106.389, Delilez; *RvS* 23 mei 2002, nr. 106.867, vzw Bedevaart naar de Graven van de IJzer en *RvS* 4 april 2003, nr. 117.945, Boodts.

346 *RvS* 30 september 1980, nr. 20599, Tibax, *Arr.RvS* 1980, 1240 en *RvS* 19 oktober 1994, nr. 49.736, Grevisse. Zie ook noot LAGASSE onder Cass. 20 juni 2000, *JT* 2001, 334-336.

347 *RvS* 11 oktober 2007, nr. 175.648, Luyckx e.a..

348 Bv. *RvS* 4 december 1974, nr. 16.752, Van Eylen, *Arr.RvS* 1974, 1237.

349 Bv. *RvS* 19 januari 1989, nr. 31.825, SA des villas de forest, *Arr.RvS* 1989, 1 en *RvS* 10 januari 1995, nr. 51.077, gemeente Wuustwezel.

350 *RvS* 6 juni 1969, nr. 13.614, de Lannoy, *Arr.RvS* 1969, 650; *RvS* 14 januari 1971, nr. 14.445, Chamart, *Arr.RvS* 1971, 50; *RvS* 13 november 1975, nr. 17.276, Delsa, *Arr.RvS* 1975, 1046; *RvS* 11 februari 1983, nr. 22.934, Benoit, *Arr.RvS* 1983, 325 en *RvS* 29 mei 1985, nr. 25.391, Rossignol, *Arr.RvS* 1985, 179.

351 *RvS* 24 mei 1983, nr. 23.281, Tommelein, *RW* 1983-84, 1213, noot LAMBRECHTS.

zal de Raad van State dat intrekkingbesluit desgevallend vernietigen zodat het ingetrokken besluit moet worden geacht *erga omnes* steeds te hebben bestaan.<sup>352</sup>

Het arrest Aveve van 15 juni 2004<sup>353</sup> van de Raad van State maakt duidelijk dat zolang een beroep tot nietigverklaring hangende is het bestuur tot een intrekking van een rechtsverlenende bestuurshandeling kan overgaan en zijn recht hiertoe niet verwerkt zelfs al zijn er meer dan acht jaren verstreken. Dergelijke intrekking schendt het vertrouwensbeginsel niet want de geadresseerde van de bestreden beslissing mocht er niet rechtmatig op vertrouwen dat die beslissing effectief zou worden gehandhaafd tot zolang een annulatieprocedure hangende is.

Een overheid moet in haar beslissing de beroepsmogelijkheden en de beroepstermijn vermelden en indien dit niet gebeurt, begint de termijn voor het instellen van een annulatieberoep niet te lopen. Het bestuur kan zich echter niet zelf beroepen op het feit dat in zijn beslissing de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State niet was vermeld om een langere termijn tot intrekking uit te lokken.<sup>354</sup>

Artikel 14, § 3, RvS-wet bevat een bepaling over de negatieve fictieve beslissing. Als een bestuursoverheid verplicht is een beslissing te nemen en na het verstrijken van vier maanden te rekenen vanaf de haar daartoe door de belanghebbende betekende aanmaning geen beslissing is genomen, wordt het stilzwijgen van de overheid geacht een afwijzende beslissing te zijn (behoudens andersluidende bepalingen). Dergelijke beslissing kan binnen de zestig dagen volgend op het verstrijken van de vier maanden met een annulatieberoep worden bestreden (artikel 32, lid 1 RvS-wet). Gelet op de koppeling van de Raad-van-State-termijn en de intrekking, kan worden gesteld dat gedurende de annulatietermijn de negatieve fictieve beslissing kan worden ingetrokken.

Opmerkelijk is het arrest Goslar waarbij de Raad van State voor het eerst stelde dat de termijn voor annulatieberoep bij de Raad van State en dus de intrekking begint te lopen voor de bestuursoverheid die de handeling heeft gemaakt vanaf het nemen van de handeling en zo een annulatieberoep is ingesteld tot aan het sluiten van de debatten. Inspiratiebron was wellicht het arrest Ternon van de Franse *CE*, zij het dat die laatste de publicatie behoudt als startpunt van de termijn tot vernietiging terwijl de termijn tot intrekking begint te lopen vanaf het nemen van de beslissing en dit zowel voor het bestuur als voor de geadresseerde. Het arrest Goslar wijkt af van wat normaal wordt aangenomen namelijk dat het moment van betekening of bekendmaking van de onwettige initiële beslissing het startpunt is voor de annulatietermijn zowel ten aanzien van de bestuursoverheid – auteur van de beslissing – als de geadresseerde.<sup>355</sup> Die zaak staat vooralsnog alleen.

---

352 Bv. RvS 1 december 1987, nr. 28.934, Paulussen, *Arr.RvS* 1987, 3.

353 RvS 15 juni 2004, nr. 132.404, NV Aveve.

354 RvS 18 oktober 2000, nr. 90.287, Dechamp.

355 BATSELE e.a. 2010, 500.

*Verfijning rechtspraak*

De Raad van State heeft zijn rechtspraak in de loop der jaren verfijnd en heeft de grenzen van de intrekking in de tijd en qua voorwerp duidelijker afgebakend.

Ten eerste wat betreft het uitgangspunt van de zestigdagen-termijn in de verhoudingen ambtenaar-bestuur en ambtenaar-overige personeelsleden.

Het oorspronkelijke uitgangspunt was dat de termijn waarbinnen tot intrekking kan worden overgaan, in de regel zestig dagen was volgend op de bekendmaking of betekening van de bestreden bestuursbeslissing en als de beslissing noch bekendgemaakt noch betekend moest worden, vanaf de dag waarop de betrokkene er kennis van had gekregen.<sup>356</sup>

De Raad van State is in het arrest Chamart<sup>357</sup> van het standpunt – geënt op de (oude) rechtspraak van de Franse *CE*<sup>358</sup> – dat de termijn begon te lopen vanaf daadwerkelijke kennisneming wanneer de handeling noch bekendgemaakt noch betekend was geworden, afgeweken. In het arrest Chamart werd gesteld dat de termijn waarbinnen de intrekking mogelijk was, begon te lopen vanaf de datum waarop de akte tot stand was gekomen. Als derden pas later effectief kennis namen van de betrokken rechtshandeling konden zij daartegen nog een beroep tot nietigverklaring instellen maar konden zij niet meer om een intrekking verzoeken.

Op grond van de rechtszekerheid moet worden verhinderd dat een overheid een niet ter kennis gebrachte onregelmatige bestuurshandeling tot in het oneindige kan intrekken. Het verband dat door de Raad van State wordt gelegd tussen de mogelijkheid tot intrekking enerzijds en de termijn voor het instellen van een beroep anderzijds is dus niet absoluut. In het bijzonder is het zo dat wanneer een bestuurshandeling nog voor nietigverklaring door de Raad van State in aanmerking komt, dit niet noodzakelijk betekent dat de bestuursoverheid ook nog steeds over de mogelijkheid beschikt om gedurende dit tijdsverloop alsnog tot een intrekking over te gaan.

Ook met betrekking tot een bestuurshandeling die uitsluitend aan de direct belanghebbende moest worden betekend maar niet bekendgemaakt, heeft de Raad van State een andere visie ontwikkeld dan de Franse *CE*, die in het arrest Leuridan tot uiting gebracht is.

De zaak Leuridan betrof een geval waarin de anciënniteit van een ambtenaar verkeerd was berekend. In het bijzonder was de betrokkene een hogere anciënniteit toegekend dan haar in werkelijkheid toekwam. Dit was ten nadele van de andere

356 Artikel 4 van het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

357 RvS 14 januari 1971, nr. 14.445, Chamart, *Arr.RvS.* 1971, 50.

358 *CE Ass.* 6 mei 1966, Ville de Bagneux, *Rec.*, 203. Die uitspraak is reeds voorbijgestreefd door het arrest Ternon waarbij de intrekkingstermijn begint te lopen vier maanden vanaf het nemen van de beslissing.

ambtenaren daar zij plotseling na in plaats van vóór haar in aanmerking kwamen om bevorderd te worden. Toen de collega's daarvan kennis kregen, was het besluit echter al definitief. De Raad oordeelde dat de rechtmatigheid van een beslissing ten aanzien van een ambtenaar in een dubbel perspectief moet worden onderzocht: enerzijds de positie van de ambtenaar ten opzichte van het bestuur en anderzijds de verhouding tussen de ambtenaar en de andere personeelsleden. Wat de verhouding van de ambtenaar *versus* het bestuur betreft, wordt een rechtshandeling onaantastbaar als daartegen niet binnen de zestig dagen na de betekening ervan is opgekomen bij de Raad van State of binnen die termijn is ingetrokken. Met betrekking tot de relatie van de ambtenaar tot de andere personeelsleden, wordt een onwettig besluit dat de individuele situatie van die ambtenaar betreft en dat niet bekendgemaakt werd, slechts onaantastbaar door het verstrijken van de vernietigingstermijn die loopt vanaf de datum van kennisneming van het besluit.<sup>359</sup> Het gevolg daarvan is dat een ambtenaar zich op een voor hem gunstige handeling kan beroepen ten opzichte van het bestuur (bijvoorbeeld geldelijke positie) maar niet tegenover derden (bijvoorbeeld beoordeling concurrentiële positie). *In casu* oordeelde de Raad dat Leuridan mocht rekenen op de uitbetaling van een hoger loon maar wat de bevordering betrof het besluit mocht worden ingetrokken en vervangen door de juiste vaststelling. Die uitspraak bevorderde vanzelfsprekend niet de rechtszekerheid.

De tweede afwijking van de Franse theorie is geformuleerd in het arrest Tommelein.

De Raad stelde in het arrest Tommelein dat de bevoegdheid tot intrekking slechts kan worden uitgeoefend voor zover het vernietigingsberoep ontvankelijk is én enkel binnen de grenzen van de uitvoering van het mogelijke vernietigingsarrest dat op het beroep zou kunnen worden uitgesproken.<sup>360</sup> De intrekking is bijgevolg slechts mogelijk voor zover het beroep 'onzekerheid heeft doen ontstaan' dat wil zeggen slechts voor het aangevochten gedeelte.<sup>361</sup> Het intrekkingbesluit kan zijn aangenomen op grond van één of meer opgeworpen rechtmatigheidsbezwaren of op grond van de overtreding van een regel van openbare orde.<sup>362</sup> Het is echter niet vereist dat dit rechtmatigheidsbezwaar 'nieuw' is in die zin dat het een 'nieuw en ongekend' argument zou moeten zijn.<sup>363</sup>

---

359 RvS 11 maart 1980, nr. 20.179, Leuridan, *RW* 1980-81, 1921, noot LAMBRECHTS. Zie bv. ook DE TAEYE 2002, 170.

360 RvS 24 mei 1983, nr. 23.281, Tommelein, *RW* 1983-84, 1213, noot LAMBRECHTS.

361 Noot LAMBRECHTS onder RvS 24 mei 1983, nr. 23281, Tommelein, *RW* 1983-84, 1221.

362 Zie ook bv. RvS 20 december 1983, nr. 23.831, Gosseye, *Arr.RvS* 1983, 2481.

363 RvS 15 juni 2004, nr. 132.404, NV Aveve, *RW* 2005-06, 665, noot GORIS. De stelling dat de rechtmatigheidsbezwaren niet nieuw moeten zijn, ligt in de lijn van het eerder gevelde arrest RvS 4 april 2003, nr. 117.945, Boodts.



Een ander belangrijk element dat in de rechtspraak aan bod is gekomen is de vraag of de onrechtmatigheid die aan de basis ligt van de intrekking aan de overheid zelf te wijten mag zijn. Voor de Franstalige kamers van de Raad van State is de intrekking van een beslissing die is tot stand gekomen door een vergissing van de overheid in geen geval mogelijk.<sup>364</sup> De rechtspraak van de Nederlandstalige kamers wijst daarentegen in de richting dat de intrekking door de betrokken overheid wel kan zelfs als de onwettigheid door die overheid is begaan op voorwaarde dat die onrechtmatigheid als een ontvankelijk middel tot vernietiging aangevoerd wordt.<sup>365</sup> PAQUES oordeelt dat het uitsluiten van de mogelijkheid tot intrekking als de onrechtmatigheid aan de overheid zelf te wijten is, de theorie van de intrekking ondermijnt.<sup>366</sup> Er zal doorgaans toch worden vernietigd omdat de beslissing behept is met een door de overheid begane onregelmatigheid zodat het niet logisch is, uit te sluiten dat de overheid zelf de gevolgen van die onrechtmatigheid kan rechtzetten door een intrekking.<sup>367</sup>

Wordt de onwettigheid vastgesteld op grond van een door het bestuur zelf aangevoerde onwettigheid, dan kan de burger nog steeds zijn toevlucht nemen tot de regels betreffende de foutaansprakelijkheid aangezien in bepaalde gevallen de onwettigheid een fout kan opleveren (zie 8.5).

364 RvS (derde kamer) 9 juni 1995, nr. 53.601, Marcon; RvS (elfde kamer) 18 november 1998, nr. 76.966, X; RvS (elfde kamer) 20 oktober 1999, nr. 82.983, Allouile; RvS (dertiende kamer) 25 september 2003, nr. 123.480, Mobistar, te lezen in samenhang met het verbeteringsarrest RvS (dertiende kamer) 23 oktober 2003, nr. 124.573, Mobistar.

365 Bv. RvS 29 juni 1995, nr. 54.129, Van Schil e.a.; RvS 4 april 2003, nr. 117.945, Boodts en RvS 15 juni 2004, nr. 132.404, NV Aveve.

366 Noot PAQUES onder RvS 9 juni 1995, nr. 53.601, *Amén*. 1995, 263.

367 Noot GORIS onder RvS 15 juni 2004, nr. 132.404, NV Aveve, *RW* 2005-06, 666.

Ter verduidelijking:

Intrekking van een:

a) *'normale' onwettige beslissing*:

- als vernietigingsberoep is ingesteld tot aan de sluiting van de debatten
- als geen vernietigingsberoep, wel betekening en bekendmaking: zestig dagen vanaf betekening en bekendmaking
- geen betekening en bekendmaking: zestig dagen voor begunstigde en derdebelanghebbenden vanaf nemen beslissing (Chamart)
- wel betekening, geen bekendmaking: voor begunstigde zestig dagen vanaf betekening, voor derdebelanghebbenden zestig dagen vanaf datum kennisneming besluit (Leuridan).
- arrest Goslar: afwijking op startpunt termijn vernietigingsberoep vanaf publicatie: vanaf nemen beslissing, mogelijk gevolg intrekkingstermijn ook vanaf nemen beslissing

b) *'negatieve fictieve beslissing'* (art. 14, § 3, RvS-wet, na vier maanden stilzwijgen): zestig dagen tijd om vernietigingsberoep in te stellen (art. 32, lid 1 RvS-wet), mogelijk gevolg: intrekking binnen die zestig dagen of tot aan sluiting debatten als vernietigingsberoep ingesteld

#### 8.6.2.4 Opheffing van bestuursbeslissingen

Er kan in herinnering worden gebracht dat de opheffing een bestuursbeslissing is waarbij een bestuursoverheid aan een individuele bestuurshandeling – die zij zelf voorheen heeft gesteld<sup>368</sup> – naar de toekomst toe rechtskracht ontzegt<sup>369</sup> (de rechtsgevolgen voor het verleden blijven bestaan).<sup>370</sup> De overheid die tot opheffing wil overgaan mag evenwel haar bevoegdheid hiertoe niet uitgeput hebben.<sup>371</sup> De opheffing kan geheel of gedeeltelijk zijn en zowel 'impliciet' of stilzwijgend<sup>372</sup> als expliciet gebeuren. Een bestuurshandeling die een vroegere bestuurshandeling tegensprekt, is een voorbeeld van een 'impliciete opheffing'.<sup>373</sup>

Een bestuursoverheid kan niet zonder meer een individuele bestuurshandeling opheffen daar een onaantastbaar geworden individuele situatie in het gedrang

368 DEMBOUR 1978, 310.

369 Bv. RvS 17 april 1985, nr. 25.242, vzw Union Wallone des entreprises, *Arr.RvS* 1985, 49. Zie LEWALLE 1970, 72.

370 Gent 21 april 2000, *TMR* 2001, 20.

371 Bv. in geval van opheffing van een verstrekte bouwvergunning: RvS 20 april 1979, nr. 19.579, Altmann, *Arr.RvS* 1979, 440.

372 RvS 23 juni 2003, nr. 120.799, Mortier: 'dat een opheffing stilzwijgend is wanneer de inhoud van de nieuwe regel niet verenigbaar is met de vroegere, hetzij omdat dezelfde overheid de aangelegenheid opnieuw heeft geregeld, hetzij omdat de tekst niet meer strookt met een bepaling van een hogere rang.'

373 DEMBOUR 1978, 310 en LAMBRECHTS 1988, 55.

wordt gebracht. Of een handeling met individuele draagwijdte al dan niet kan worden opgeheven hangt af van de vraag of een bestuurshandeling rechten heeft gecreëerd.<sup>374</sup>

- een bestuurshandeling die geen rechten in het leven heeft geroepen, kan zonder enige beperking opgeheven worden (bijvoorbeeld rechtserkende bestuurshandelingen, beslissingen die zijn genomen op grond van opzettelijk verstrekte onjuiste gegevens, enz.);<sup>375</sup>
- betreft het een bestuurshandeling die rechten heeft gecreëerd dan moet de bijkomende vraag worden gesteld of de handeling regelmatig dan wel onregelmatig is. Een regelmatige rechtscheppende handeling kan in beginsel niet worden opgeheven (wegens de onaantastbare aard van de verkregen rechtssituatie afgeleid van het rechtszekerheidsbeginsel).<sup>376</sup> Een onregelmatige rechtscheppende handeling kan worden opgeheven binnen de termijn voor het instellen van een vernietigingsberoep bij de Raad van State en als al zo'n beroep is ingesteld kan de opheffing gebeuren tot de datum dat de Raad van State daarin uitspraak doet.<sup>377</sup> Een andere oplossing zou in strijd zijn met het beginsel van onaantastbaarheid van definitief door een constitutionele administratieve beschikking gevestigde concrete individuele situaties.<sup>378</sup> Het principiële verbod tot het opheffen van regelmatige rechtsverlenende bestuurshandelingen moet echter onmiddellijk worden gerelativeerd. De overheid kan immers een handeling naar de toekomst toe elk gevolg ontzeggen door een handeling te stellen met een 'inhoudelijk tegenovergestelde zeggingskracht' voor zover een wet of een reglement die mogelijkheid voorziet en enkel in de gevallen die daarin worden genoemd. Dit wordt ook als een *acte contraire* aangeduid naar het Franse voorbeeld.<sup>379</sup>

In het arrest *Lerminiaux* van 30 maart 2004 bevestigde de Raad de regels inzake de opheffing en stelde dat het *in casu* ging om een ontslag van ambtswege wat een maatregel was die enkel voor de toekomst uitwerking had. De regels voor de intrekking van de bestuurshandeling gelden ook voor de opheffing ervan (bijvoorbeeld intrekking binnen termijn vernietigingsberoep behoudens wettelijke bepaling, bedrog of onbestaande handeling).<sup>380</sup> Het beginsel van de onaantastbaarheid van de definitief door een constitutionele bestuursbeschikking gevestigde concrete individuele situaties en van de daaruit voortgevloeide rechtssituaties verbiedt niet alleen dat de overheid die handeling retroactief zou intrekken maar verbiedt ook de 'zachtere maatregel'

374 DEMBOUR 1978, 312.

375 Vgl. DELAHAUT 1978, 42-44.

376 Bv. RvS 8 november 1999, nr. 83.339, Van den Eynde.

377 Bv. RvS 8 oktober 1999, nr. 82.772, Loos en RvS 30 maart 2004, nr. 129.837, *Lerminiaux*.

378 RvS 24 mei 1983, nr. 23.281, Tommelein, *RW* 1983-84, 1213, noot LAMBRECHTS.

379 LEWALLE 1970, 116 en VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 17. Bijvoorbeeld een benoeming ongedaan maken door een oppensioenstelling.

380 RvS 30 maart 2004, nr. 129.837, *Lerminiaux*.

van de opheffing op grond van een rechtmatigheidsbezwaar (na het verstrijken van de termijn van zestig dagen). Door een besluit op te heffen na het verstrijken van de annulatietermijn uitsluitend omwille van rechtmatigheidsbezwaren had het Vlaamse Gewest *in casu* haar bevoegdheid overschreden.<sup>381</sup>

#### 8.6.2.5 Uitzonderingen

In bepaalde uitzonderingsgevallen is de regelmatige rechtsverlenende bestuurs-handeling – te allen tijde of binnen de termijn die in de wet is bepaald – intrekbaar<sup>382</sup> of ophefbaar. Dit is in het bijzonder het geval:

- (a) Als en voor zover de intrekking of de opheffing het voorwerp uitmaakt van een wettelijke regeling.<sup>383</sup> Een bestuurshandeling kan op elk ogenblik worden ingetrokken wanneer en voor zover een bepaling van een wet, een decreet of een ordonnantie de intrekking toelaat of zelfs oplegt. Het moet gaan om een uitdrukkelijke bepaling die een formele, duidelijke en ondubbelzinnige machtiging tot intrekking inhoudt.<sup>384</sup>
- (b) Dit met de instemming van alle betrokken partijen gebeurt of als noodzakelijk gevolg van een *vernietiging* door de Raad van State.<sup>385</sup>
- (c) Bij afwezigheid van kennisgeving. Wanneer een individueel besluit niet betekend is aan de betrokkene kan dit niet aan hem worden tegengeworpen. Zo kan bijvoorbeeld gewezen worden op artikel 6, tweede lid van de wet van 31 mei 1961:<sup>386</sup> ‘De besluiten worden verbindend zodra daarvan aan belanghebbenden kennis is gegeven of vanaf de bekendmaking, als deze voorafgaat’ en artikel 84, 2°, tweede lid BWHI<sup>387</sup> inzake de besluiten van de gemeenschaps- en gewestregeringen: ‘De besluiten waarvan kennis is gegeven aan de belanghebbenden, worden verbindend zodra daarvan kennis is gegeven of vanaf de bekendmaking, als deze voorafgaat.’<sup>388</sup> Dit betekent echter niet dat de betrokkene geen rechten zou kunnen putten uit dat besluit. Het is vaste rechtspraak van de Raad van State dat een niet-bekendgemaakt besluit of een besluit dan niet betekend is, niet kan worden tegengeworpen

---

381 Zie ook RvS 11 oktober 2007, nr. 175.648, Luyckx e.a.

382 Bv. RvS 15 juni 2004, nr. 132.404, NV Aveve.

383 Bv. RvS 9 juni 1993, nr. 43.256, Reynaert, *Arr.RvS* 1993, 7. Vgl. GW Hof nr. 7/96, 18 januari 1996. Zie ook VAN DAMME 1996, 323-326. Deze zaak betrof een opheffing na het verstrijken van de annulatietermijn op grond van artikel 23, § 1, j) van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van bepaalde personeelsleden van het Gemeenschapsonderwijs.

384 RvS 28 juni 2001, nr. 97.213, De Smet; RvS 28 juni 2001, nr. 97.215, Bury; RvS 28 juni 2001, nr. 97.216, Roosen en RvS nr. 193.418, 19 mei 2009, Goslar. Zie VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 74-75 en VAN DAMME 1996, 323-326.

385 BATSELE e.a. 2010, 499.

386 Wet betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, *BS* 21 juni 1961.

387 Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, *BS* 15 augustus 1980.

388 Zie ook artikel 39 Bijzondere Wet 12 januari 1989 en artikel 53 Wet 31 december 1983.

aan de rechtsonderhorigen met betrekking tot de verplichtingen die het aan hen oplegt maar wel kan gelden met betrekking tot de rechten die het hen verleent.<sup>389</sup> Het besluit is in dit geval echter niet definitief en kan ingetrokken worden want in België begint de termijn tot intrekking in beginsel pas te lopen vanaf de kennisgeving.

#### 8.6.2.6 Knelpunten klassieke theorie

De klassieke leer inzake de intrekking bleef niet zonder kritiek. De rechtsgeleerden hebben problemen met de determinerende betekenis die wordt gehecht aan het rechtsverlenend karakter van de handeling. Het Hof van Cassatie ondermijnt de intrekkingsleer van de Raad van State door de exceptie van onwettigheid als ‘hoogste goed’ te beschouwen.<sup>390</sup> De kritieken worden hier toegelicht.

##### *Rechtsleer*

Op de klassieke theorie wordt onder meer door LEWALLE,<sup>391</sup> FAVRESSE<sup>392</sup> en DELAHAUT<sup>393</sup> – in navolging van diverse Franse collega’s – kritiek uitgeoefend. In het bijzonder wordt de determinerende betekenis die de klassieke leer hecht aan het rechtsverlenend karakter van de bestuurshandeling, gehekeld. Verschillende argumenten zijn hierbij opgeworpen. ‘Beslissingen die rechten’ creëren is een moeilijk af te bakenen begrip en het onderscheid met de rechtserkende handelingen is complex. De vraag of een handeling al dan niet rechten creëert, hangt volgens de auteurs af van een ‘inductief empirisme’ van de rechters. Het onderscheid tussen rechtsverlenend en niet rechtsverlenend op grond van een gebonden dan wel discretionaire bevoegdheid is twijfelachtig want dit laatste onderscheid valt niet snel af te bakenen en kent verschillende gradaties. Ten slotte kunnen zowel rechtsverlenende als rechtserkende beslissingen de rechtstoestand van de betrokkene op definitieve wijze beïnvloeden en om die redenen moeten de betrokkenen op grond van rechtszekerheid van dezelfde waarborgen kunnen genieten. De mogelijkheid om regelmatige rechtshandelingen die geen rechten verlenen in te trekken, wordt aldus betwist<sup>394</sup> en sommige rechtsgeleerden promoten dan ook een afwijkende theorie waarbij de vraag naar het al dan niet rechtsverlenend karakter geen rol speelt. Een regelmatige handeling zou dan niet kunnen worden ingetrokken (met uitzondering van een tuchtsanctie). Een onregelmatige

389 Bv. RvS 24 februari 1987, nr. 27.569, vzw Centrale voor Socialistisch Cultuurbeleid, *Arr. RvS* 1987, 1.

390 Het Rekenhof dat belast is met de controle van de openbare uitgaven heeft eveneens problemen met de intrekkingsleer van de Raad van State omdat het zijn taken onmogelijk binnen de zestig dagen kan uitoefenen. Het Rekenhof vindt dat elk bestuur de plicht heeft de wet na te leven en onregelmatigheden ongedaan te maken ook na het verstrijken van zestig dagen. Zie *Gedr.St. Kamer* 1988-89, nr. 892/1: verslag namens de Commissie voor de Financiën - 145<sup>ste</sup> Boek van het Rekenhof.

391 LEWALLE 1975, 216.

392 FAVRESSE 1971, 161.

393 DELAHAUT 1978, 40.

394 LEWALLE 1975, 245; PAQUES 1991, 249 en PEREMANS 1974, 184.

bestuurshandeling kan enkel conform de in de klassieke theorie geldende voorwaarden worden ingetrokken.<sup>395</sup>

### *Hof van Cassatie*

Het Hof van Cassatie is het niet eens met de leer van de Raad van State dat een besluit ‘definitief’ is zodra het niet meer door de Raad van State kan vernietigd worden. Het Hof van Cassatie en de gewone hoven en rechtbanken maken geen onderscheid naargelang een handeling al dan niet rechten creëert en passen de theorie van de intrekking niet toe.<sup>396</sup> Artikel 159 GW (exceptie van onwettigheid) draagt de hoven en rechtbanken op de onwettige algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen buiten toepassing te laten.<sup>397</sup> Artikel 159 GW is volgens het Hof van Cassatie niet alleen van toepassing op reglementen maar ook op de individuele bestuurshandelingen en de exceptie kan op elk ogenblik worden gevraagd.<sup>398</sup> De Raad van State past artikel 159 GW echter enkel toe op reglementaire besluiten en niet op individuele bestuurshandelingen.<sup>399</sup> Herhaald kan worden dat artikel 159 GW volgens het Hof van Cassatie geldt voor ‘ieder met eigenlijke rechtspraak belast orgaan’<sup>400</sup> en dus in beginsel ook voor de Raad van State maar die laatste weigert de exceptie toe te passen ten aanzien van individuele beslissingen die definitief zijn geworden omdat ze niet binnen de 60 dagen zijn aangevochten.<sup>401</sup> Dit heeft concreet tot gevolg dat een rechtsonderhorige bij wijze van exceptie op ieder ogenblik voor de burgerlijke rechter de niet-toepassing van een onwettige bestuursbeslissing kan verkrijgen terwijl overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State het bestuur op dat ogenblik de onwettige handeling niet meer kan intrekken.<sup>402</sup> De Raad stelt in het bijzonder dat de onwettigheid van een definitief geworden individuele bestuurshandeling niet meer kan worden opgeworpen naar aanleiding van een tegen een latere handeling gericht vernietigingsberoep. Artikel 159 GW kan niet worden gebruikt om de strikte intrekkingstermijn te omzeilen.<sup>403</sup> Er zijn echter fundamentele verschillen tussen de intrekking en de exceptie. De exceptie doet de bestuurshandeling niet retroactief uit de rechtsorde verdwijnen in tegenstelling tot de intrekking. De exceptie heeft

---

395 MAST e.a. 2009, 777 en VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 315-359.

396 BATSELE e.a. 2010, 500-501.

397 De wettigheidscontrole op grond van artikel 159 GW betreft ook de beginselen van behoorlijk bestuur. Zie bv. Gent 24 mei 1996, *CDPK* 1997, 445.

398 Cass. 19 oktober 1989, *RW* 1989-90, 1185 en Cass. 9 januari 1997, *RW* 1997-98, 1055, noot. Zie ook DHONDT 1990, 563-564 en VAN MENSEL e.a. 1997, 111-112 en 158.

399 Vaste rechtspraak: RvS 14 mei 2008, nr. 182.903, Michielsens; RvS 6 juni 2008, nr. 183.933, nv VINESCO e.a. en RvS 26 juni 2008, nr. 184.826, Consortium Immobilier Général e.a.

400 Vaste rechtspraak: Cass. 22 maart 1993, *Arr.Cass.* 1993, nr. 316 en Cass. 9 juni 1994, *Arr.Cass.* 1994, nr. 593.

401 BATSELE e.a. 2010, 717.

402 MAST e.a. 2009, 829.

403 Zie bv. RvS 22 april 1997, nr. 65.974, Artois e.a. Zie ook MAST e.a. 2009, 825.

in tegenstelling tot de intrekking geen *erga omnes* werking maar geldt slechts in het kader van het geschil waarbinnen de wettigheidscontrole wordt uitgevoerd en tussen de erbij betrokken partijen. De exceptie kan enkel worden opgeworpen voor de rechter en dus niet voor het bestuur.<sup>404</sup>

Het verschil in benadering tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter met betrekking tot de problematiek van de intrekking is te wijten aan het verschil in gehanteerde beginselen. De burgerlijke rechter legt de nadruk op het legaliteitsbeginsel terwijl de Raad van State de nadruk legt op het rechtszekerheidsbeginsel en het na verloop van tijd onaantastbaar geworden karakter van bestuurshandelingen.<sup>405</sup> Daarenboven is de koppeling van de toelaatbaarheid van de intrekking aan de vernietiging voor de burgerlijke rechter minder relevant aangezien die niet de bevoegdheid heeft tot vernietiging.<sup>406</sup>

De spanning tussen de intrekking en de exceptie kan worden geïllustreerd aan de hand van een arrest van 19 oktober 1989<sup>407</sup> dat een weddenprobleem betrof. Het Hof van beroep van Bergen weigerde een – overigens ingetrokken<sup>408</sup> – besluit van het college van burgemeester en schepenen dat op onwettige wijze de wedde van een personeelslid had vastgesteld, toe te passen. Dat personeelslid tekende cassatieberoep aan daarbij ponderend dat een bestuursoverheid geen onregelmatige rechtscheppende handeling meer mag intrekken nadat zestig dagen zijn verstreken tenzij die handeling onbestaand was of door bedrog aangetast was. Bijgevolg mocht volgens hem het Hof van beroep niet wettig kracht toekennen aan die intrekking van een zelfs onregelmatige bestuurshandeling. Het Hof van Cassatie verwierp die stelling en verwees naar het artikel 107 (huidig artikel 159) GW om te besluiten dat het Hof van beroep door te weigeren toepassing te geven aan de betrokken beslissing die grondwetsbepaling in acht had genomen. Daarenboven kon de intrekking van een onwettige handeling op zichzelf geen fout of onvoorzichtigheid zijn in de zin van artikel 1382-1383 BW.

DHONDT stelt hierover: ‘Het hoeft weinig betoog dat voor de burger en voor de administratieve overheid zelf, de situatie waarbij een administratieve rechtshandeling ‘onaantastbaar’ is geworden in de ogen van de administratieve rechter, maar desondanks geenszins afdwingbaar is bij de burgerlijke rechter, geen voorbeeld is van een groot juridisch comfort.’ Hij vindt dat de wetgever de situatie moet oplossen en dat dit niet zonder meer kan door de intrekkingstermijn te verlengen.<sup>409</sup>

404 GW Hof nr. 88/95, 21 december 1995. Zie ook VAN HAEGENBORGH 2010, 232.

405 RvS 22 april 1997, nr. 65.974, Artois e.a.

406 VAN DAMME & DE KEGEL 1994, 70.

407 Cass. 19 oktober 1989, *RW* 1989-90, 1185.

408 En vervangen door een besluit waarin het juiste bedrag van de wedde was vastgesteld.

409 DHONDT 1990, 564.



De conclusie is dat de theorie van de intrekking met zich meebrengt dat bestuursbeslissingen die voor de Raad van State ‘definitief’ zijn geworden, daarom nog niet voor de burgerlijke rechter onaantastbaar zijn.

Ten aanzien van de vraag of een onwettig besluit – waarbij de onwettigheid aan de overheid zelf te wijten is – kan worden ingetrokken heeft het Hof van Cassatie tevens een afwijkende mening.

In het arrest van 2 december 2002 dat de intrekking van een bouwvergunning betrof, stelde het Hof van Cassatie dat artikel 159 GW ‘ook geldt wanneer de beslissing te wijten is aan de overheid’ en de rechter op grond daarvan een onwettig individueel bestuursbesluit niet kan toepassen.<sup>410</sup> Dit arrest lijkt op het eerste zicht af te wijken van de vroegere rechtspraak van het Hof van Cassatie dat de niet-toepassing van een onregelmatig besluit niet mogelijk achtte als de onwettigheid van het besluit aan de overheid zelf te wijten was.<sup>411</sup> Het Hof voegde er echter aan toe dat ‘de overheid die ambtshalve een handeling intrekt die aangetast is door een klaarblijkelijke onwettigheid zoals een kennelijke tegenstrijdigheid tussen de redenen en het *dictum* van de beslissing, ook al zou die handeling ertoe kunnen strekken bepaalde rechten te verlenen, niet in strijd handelt met haar grondwettelijke en wettelijke opdracht.’ Dit arrest betekent dus een verfijning van de vroegere cassatierechtspraak waarin werd gesteld dat als een onregelmatigheid te wijten is aan een onzorgvuldigheid van het bestuur of de miskenning van een loutere vormvereiste, het onregelmatig besluit niet meer kan worden ingetrokken. In geval van ‘klaarblijkelijke onwettigheid’ is de intrekking wel nog mogelijk.<sup>412</sup>

Het Hof van Cassatie gebruikte in dit arrest een terminologie die verwarring wekte; het Hof sprak van intrekking terwijl eigenlijk de niet-toepassing op grond van artikel 159 GW bedoeld werd. Sommige rechtsleer leidt uit de voormelde cassatierechtspraak af dat als het bestuur zich op elk ogenblik voor de burgerlijke rechter op de onwettigheid van zijn besluit kan beroepen teneinde de uitvoering ervan te ontlopen, het bestuur dan ook op elk ogenblik bevoegd moet worden geacht haar onwettig besluit in te trekken.<sup>413</sup> Op die wijze zou het standpunt van het Hof van Cassatie verder gaan dan de door de Raad van State geformuleerde klassieke intrekkingstheorie.<sup>414</sup> De Raad van State stelde immers in het arrest Boodts dat om een onregelmatige bestuurshandeling te kunnen intrekken de onregelmatigheid aan de overheid zelf te wijten mag zijn zodra die onregelmatigheid als een ontvankelijk annulatiemiddel aangevoerd werd.<sup>415</sup>

---

410 Cass. 2 december 2002, *CDPK* 2003, 332, noot POPELIER.

411 Cass. 3 december 1985, *Arr.Cass.* 1985-86, nr. 475.

412 POPELIER 2003, 336-340. Voor VAN HAEGENBORGH is die conclusie te verregaand en moet de onwettigheid niet noodzakelijk ‘klaarblijkelijk’ zijn opdat het Hof van Cassatie de toepassing ervan zou weigeren. VAN HAEGENBORGH 2010, 281.

413 LAGASSE 1988, 479-482 en VAN DAMME 1993, 159.

414 DE TAEYE 2002, 168. In dezelfde zin Gent 24 mei 1996, *CDPK* 1997, 445.

415 RvS 9 juni 1997, nr. 66.641, Boodts.

LAGASSE<sup>416</sup> en D'HOOGHE<sup>417</sup> stellen terecht dat uit de rechtspraak van de hoven en rechtbanken niet kan worden afgeleid dat ze de theorie van de Raad van State in verband met de intrekking zouden verwerpen. Zoals opgemerkt bestaan er tussen de beide rechtsfiguren intrinsieke verschillen. Het gebruik van de ene dan wel de andere figuur kan voor de burger verschillende resultaten opleveren. Artikel 159 GW richt zich in beginsel enkel op de met rechtspraak belaste organen en niet tot de organen van actief bestuur.<sup>418</sup> Dit betekent concreet dat het bestuur verplicht is de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten toe te passen voor zover ze niet zijn opgeheven, ingetrokken of vernietigd (behalve indien de onwettigheid dermate is dat de handeling voor onbestaande moet worden gehouden).<sup>419</sup> Bijgevolg zou het bestuur zich bij het nemen van bestuursbeslissingen in beginsel niet zelf op de onwettigheid van reglementen en beslissingen kunnen beroepen.<sup>420</sup>

Het arrest Vervliet<sup>421</sup> nuanceerde het bovenstaande. De Raad stelde in dit arrest dat een toezichthoudende overheid gehouden is een reglement dat niet door haar is vernietigd (na het verstrijken van de termijn) op grond van artikel 159 GW buiten toepassing te laten wegens onwettigheid om vervolgens onwettige individuele toepassingen ervan te vernietigen (in het kader van het bestuurlijk toezicht).

Een belanghebbende kan vragen dat een onwettige bestuurshandeling buiten toepassing wordt gelaten aan de gewone rechter, zonder vooraf beroep te moeten doen op de Raad van State.<sup>422</sup> Zoals gezien geldt hetzelfde principe voor de beslissingen die niet meer voor een vernietigingsberoep vatbaar zijn en derhalve definitief geworden zijn.<sup>423</sup> Ten slotte geldt het zelfs als de Raad van State het tegen

416 LAGASSE 1988, 479-482.

417 D'HOOGHE 1993-94, 1099.

418 RvS 30 juni 2008, nr. 184.941, Le Couter e.a.

419 Bv. RvS 14 november 1985, nr. 25.858, Meubelcentrale Heylen, *Arr.RvS* 1985, 94 en RvS 19 september 1991, nr. 37.671, Browaeys, *Arr.RvS* 1991, 13 en RvS 13 oktober 2003, nr. 124.147, Delsard.

420 ALEN 1984, 841 en BORRET 1969, 189-190. Contra RvS 27 januari 1988, nr. 29.227, Leens, *Arr.RvS* 1988, 1: artikel 159 GW bevat een algemeen rechtsbeginsel dat ook voor de bestuursoverheden geldt.

421 RvS 29 april 2008, nr. 182.591, Vervliet. Zie ook WEYMEERSCH 2010, 335.

422 Bv. Brussel 18 maart 1987, *RW* 1987-88, 362.

423 Bv. Cass. 7 november 1975, *RW* 1975-76, 2413. SUETENS brengt daar tegenin dat van een behoorlijk handelende burger in redelijkheid kan worden verwacht dat hij van de door de wetgever geboden mogelijkheid gebruik maakt om een bestuurshandeling direct aan te vechten. Door geen vernietigingsberoep in te stellen heeft hij zijn recht verwerkt. Zie SUETENS 1986, 91 en VAN DAMME 1991, 363-371. De rechtsfiguur van de rechtsverwerking als autonoom rechtsbeginsel wordt echter door het Hof van Cassatie verworpen. Zie Cass. 17 mei 1990, *RW* 1990-91, 1085 en Cass. 20 februari 1992, *Arr. Cass.* 1991-92, 583. Voor D'HOOGHE kan het enkele feit dat de betrokkene geen vernietigingsberoep heeft ingesteld niet met zich meebrengen dat de betrokkene zich niet

die bestuurshandeling ingestelde beroep tot nietigverklaring heeft verworpen.<sup>424</sup> Met andere woorden, volgens het Hof van Cassatie mag een arrest tot verwerping van de Raad van State de hoven en rechtbanken niet binden zodat het mogelijk is dat de gewone rechter en de Raad van State tot een tegenovergestelde uitspraak komen met betrekking tot een identieke legaliteitsvraag zonder dat een instantie bevoegd is om die contradictie weg te werken. Dit wakkert de rechtsonzekerheid aan.<sup>425</sup>

Er valt nog op te merken dat in de rechtspraak betreffende onrechtmatig verleende staatssteun werd aanvaard dat de overheid zich wel op de onwettigheid van de door haar genomen bestuursbeslissingen kan beroepen. Een vernietiging van een besluit tot verlening van staatssteun is bijvoorbeeld toegestaan op grond van de situatie dat de door de overheid aangegane verbintenis wegens ongeoorloofde oorzaak volstrekt nietig is (zie 8.7.3).<sup>426</sup>

### 8.6.3 Afwijking van toezeggingen en inlichtingen

#### 8.6.3.1 Toezeggingen

Toezeggingen of beloftes die door de overheid aan een burger zijn gedaan, kunnen vertrouwen wekken en moeten desgevallend nagekomen worden. Dit geldt echter niet voor elke belofte of toezegging zonder meer. De toezegging of belofte moet voldoende concreet,<sup>427</sup> ondubbelzinnig en specifiek zijn.<sup>428</sup> Door een dergelijke toezegging te doen, bindt de overheid zich met betrekking tot haar (beleids)vrijheid. Zoals *supra* reeds is opgemerkt, is een beroep op gewekt vertrouwen slechts mogelijk als de overheid bevoegd was om zich met betrekking tot haar beleidsvrijheid te binden.

De heer Thijs stelde voor de Raad van State een vernietigingsberoep in tegen een besluit waarin hij als leraar van het Rijksonderwijs werd ontslagen omdat hij een betrekking aan een buitenlandse Universiteit had aangenomen. Initieel was hij aan die universiteit 'uitgeleend' en ontving hij wachtgeld. Nadien was hij echter een dienstverband met die universiteit aangegaan, zodat zijn wachtgeld verviel en hij

---

langer op de onwettigheid van die akte kan beroepen maar het is wel een factor die bij de beoordeling van mogelijk rechtsmisbruik een rol speelt of kan worden gekwalificeerd als een 'buitencontractuele fout': D'HOOGHE 1993-94, 1101.

424 Cass. 9 januari 1997, *RW* 1997-98, 1055, noot.

425 DHONDT 1990, 564 en VAN DAMME 1993, 159.

426 GILLIAMS 1993, 236-239.

427 RvS 28 april 2003, nr. 118.732, Demaeght e.a.: een louter opportuniteitsoordeel van de overheid om bijkomende standplaatsen te creëren was geen 'afdoende zwaarwichtige rechtvaardigingsgrond' om af te wijken van de voordien gehanteerde vaste gedragslijn inzake het creëren van standplaatsen.

428 Arbrb. Brugge 16 mei 1997, D.M. v. BLOSO en Fonds voor Beroepsziekten, *AJT* 1998-99, 344: *in casu* werd een aanvraag afgewezen maar tegelijkertijd werd een advies tot handelen gegeven en kon erop worden vertrouwd dat het advies juist was.

ontslagen werd conform de wet. Thijs legde zich hier echter niet bij neer en beriep zich op de publiekrechtelijke toezegging van ‘meerdere beleidsvoerders, verantwoordelijk voor het cultuurbeleid’ dat de toestand van docenten aan buitenlandse universiteiten ‘geregulariseerd’ zou worden. De Raad van State erkende dat de overheid in dezen een ‘onaangepast beleid’ had gevoerd, maar overwoog eveneens: ‘De Raad van State kan er evenwel niet toe komen te beslissen dat duidelijke verordenende bepalingen opzij gezet kunnen worden door ministeriële toezeggingen of beloften van beleidsvoerders, al dan niet op losse gronden gedaan’. Wel achtte de Raad een vordering tot ‘herstelschadevergoeding wegens buitengewone schade’ mogelijk.<sup>429</sup>

Recentelijk stelde de Raad in het arrest Azuur: ‘Daargelaten de vaststelling dat het vertrouwensbeginsel geen grondslag kan zijn om het bestuur tot een onwettige beslissing te dwingen, toont de verzoekende partij in ieder geval niet aan dat het bestuur te haren opzichte een bepaalde houding zou hebben aangenomen of concrete toezeggingen zou hebben gedaan die in redelijkheid konden doen besluiten dat zij een milieuvergunning zou krijgen.’<sup>430</sup>

#### 8.6.3.2 Inlichtingen

Het verstrekken van onjuiste inlichtingen of informatie wordt in België doorgaans gekoppeld aan het leerstuk van aansprakelijkheid voor onrechtmatige daad en dus aan de zorgvuldigheidsplicht. Soms zal een bestuur het vertrouwen dat is gewekt op grond van een verschafte inlichting evenwel moeten honoreren.<sup>431</sup> De burger moet er kunnen op vertrouwen dat de inlichtingen die de overheid heeft verstrekt juist zijn. De rechtsonderhorige moet er van kunnen uitgaan dat de overheden deskundig en degelijk zijn en zo ook de inlichtingen die zij verschaffen.<sup>432</sup>

Opdat vertrouwen zou worden gehonoreerd op basis van een onjuiste inlichting moeten volgende voorwaarden vervuld zijn (naast de bovenvermelde voorwaarden voor een beroep op het vertrouwensbeginsel): (a) er moet sprake zijn van een stellige betekenisvolle concrete inlichting; (b) die de betrokkene doet dwalen omtrent zijn recht of die zijn rechtstoestand schade toebrengt<sup>433</sup> en (c) de rechtsonderhorige mag niet zelf kunnen worden verweten onvoorzichtig of nalatig geweest te zijn.<sup>434</sup> Het vertrouwen zal veel sterker zijn als de burger op grond daarvan gehandeld of iets nagelaten heeft waardoor hij in een ongunstiger positie komt te staan dan wanneer hij niet op de overheidsinformatie heeft vertrouwd.<sup>435</sup>

429 RvS 18 september 1984, nr. 24.651, Thys, *Arr.RvS* 1984, 1620.

430 RvS 26 februari 2009, nr. 190.880, Azuur.

431 RvS 23 mei 1985, nr. 25.355, Lemaître, *Arr.RvS* 1985, 113.

432 GJJSSELS 1980-81, 1214. Zie ook LAMBRECHTS 1993, 47-48.

433 GJJSSELS 1980-81, 1216.

434 D’HOOGHE 1993-94, 1093 en VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 355-356.

435 GJJSSELS 1980-81, 1214 en noot VAN OEVELEN onder *Arbh.* Antwerpen 2 juni 1977, *RW* 1977-78, 1515.

Informatie die – zonder te verwijzen naar een concrete rechtsregel – verstrekt werd op de website van de Openbare afvalmaatschappij (OVAM) was geen toezegging waarop de bestuurde kan vertrouwen.<sup>436</sup> Een brief van de milieu-inspectiedienst waarin louter werd geïnformeerd naar de eventuele intentie van de betrokkene met betrekking tot het aanvragen van een vernieuwing van een vergunning, kon bij haar geen rechtmatige verwachtingen doen rijzen dat de nieuwe milieuvergunningsaanvraag daadwerkelijk zou worden ingewilligd.<sup>437</sup>

Schending van vertrouwen op grond van een inlichting kan zoals gesteld onder bepaalde voorwaarden een grondslag zijn voor een vordering tot foutaansprakelijkheid tegen de overheid. In dat geval moet aan de aansprakelijkheidsvereisten zijn voldaan. Is er geen causaal verband tussen de onjuiste inlichting en de geleden schade, dan wordt de vordering afgewezen.

Een dienstorder waarbij werd gesteld dat de heer Franssen vijf jaar in Washington als secretaris van de Belgische militaire attaché in Washington zou worden gestationeerd, creëerde de verwachting dat hij gedurende vijf jaar een inkomen op een bepaald niveau zou genieten. De dienstorder vermeldde echter niet dat de minister de wettelijke bevoegdheid had om in het belang van de dienst wijzigingen aan te brengen. De minister riep op grond van die bevoegdheid Franssen reeds na twee jaar terug wat een serieus inkomensverlies voor hem betekende zodat de overheid een schadevergoeding moest betalen.<sup>438</sup>

Een gemeenteambtenaar deelde aan een weduwe mee dat zij haar pensioenaanvraag niet bij de gemeente maar bij het Rijk moest indienen. Later bleek dat zij toch bij de gemeente moest zijn. Door die verkeerde inlichting ontliep de betrokkene een pensioenuitkering en moest aldus worden vergoed voor de geleden schade.<sup>439</sup>

De inlichting moet door de bevoegde ambtenaar verstrekt zijn. De burger heeft de plicht zorgvuldig te handelen.

Het hof van beroep Brussel besliste dat familieleden van een militair – die door een dienstongeval om het leven was gekomen – niet mochten afgaan op mededelingen van de sociale dienst betreffende de te ondernemen stappen, daar de rechtskundige dienst in deze bevoegd was.<sup>440</sup> De burger moet ook zelf voorzichtig zijn. Met betrekking tot het in vermelde geval voor het hof van beroep Brussel hadden de familieleden zelf kunnen weten dat de sociale dienst de verkeerde instantie was en dat de ambtenaar in kwestie niet juridisch geschoold was.

---

436 RvS 5 maart 2009, nr. 191.103, Stelimet.

437 RvS 29 juni 2004, nr. 133.335, Beton Wegenbouw.

438 Cass. 20 juni 1974, *Pas.* 1974, I-1083.

439 Arbh. Antwerpen 2 juni 1977, *RW* 1977-78, 1510, noot VAN OEVELEN.

440 Brussel 30 april 1979, *RW* 1979-80, 846.

De bestuursoverheid moet zijn tekortgeschoten in haar inspanningsverbintenis tot het uitvoeren van een voldoende onderzoek *in concreto* of in de zorgvuldigheidsplicht om de betrokkene erop te wijzen dat de verstrekte inlichting of de voorgestelde oplossing misschien niet de juiste is.

De heer Preutens besloot met vervroegd pensioen te gaan omdat het Ministerie van Landsverdediging hem had verzekerd dat een bepaalde wet – op grond waarvan diegenen die gepensioneerd werden met het oog op het ontwikkelen van een jonger legerkader een voordeligere pensioenregeling kregen – ook op hem van toepassing was. Het ministerie had die informatie meegedeeld zonder een voldoende onderzoek te doen en had de betrokkene moeten wijzen op het feit dat verschillende opvattingen mogelijk waren.<sup>441</sup> De vergissing was op zich geen fout. Foutief was het geven van verkeerde inlichtingen zonder voldoende onderzoek of zonder de onzekerheid omtrent de gegeven oplossing te laten blijken. In wezen komt dit neer op een inspanningsverplichting om correcte inlichtingen te verschaffen.<sup>442</sup>

In een zaak BLOSO van de arbeidsrechtbank Brugge<sup>443</sup> wees een Fonds voor beroepsziekten een aanvraag tot vergoeding van de betrokkene die een beroepsziekte opliep af en stelde verkeerdelijk dat de aanvraag bij BLOSO moest worden ingediend. Door de procedure bij BLOSO te doorlopen is de tijd voorbijgegaan zodat ook de afwijzingsbeslissing van het Fonds niet meer kon worden aangevochten. Eiseres kon bijgevolg bij geen enkele instantie meer een uitkering verkrijgen. De rechtbank stelde vast dat het Fonds voor beroepsziekten in tegenstelling tot BLOSO een bestuurlijke overheid was die zich aan de beginselen van behoorlijk bestuur moest houden.<sup>444</sup> Het Fonds had zich in haar beslissing niet beperkt tot een onontvankelijkheidsverklaring, ze had eiseres ook foutief medegedeeld dat zij binnen het toepassingsgebied van de wet van 3 juli 1967 viel en er nog aan toegevoegd dat zij haar aanvraag kon richten tot haar werkgever. Door de onjuiste inlichting en raadgeving leed de betrokkene schade. Het Fonds had geen ernstig onderzoek gedaan omtrent de werkgever van eiseres en de toepasselijke wetgeving. Volgens de arbeidsrechtbank was het een evidente regel dat de overheid de waarheid moest spreken en dat informatie die zij had verstrekt juist moest zijn en gebaseerd op een daaraan voorafgaand zorgvuldig onderzoek van de feiten. Een bestuursoverheid was bij het verschaffen van een inlichting of advies gebonden aan een inspanningsverplichting, in het bijzonder rijst de vraag of ze hieraan de zorg heeft besteed die van een normaal voorzichtig en verstandig mens mag worden verwacht.<sup>445</sup> De arbeidsrechtbank stelde het volgende vast met betrekking tot bestuursaansprakelijkheid: (1) niet elke onjuiste informatie brengt de aansprakelijkheid mee van de bestuursoverheid. Als de overheid niet wettelijk

441 Cass. 4 januari 1973, *RW* 1972-73, 1279.

442 Noot VAN OEVELEN onder Arbh. Antwerpen 2 juni 1977-78, *RW* 1977-78, 1510.

443 Arbrb. Brugge 16 mei 1997, D.M. v. BLOSO en Fonds voor Beroepsziekten, *AJT* 1998-99, 344, noot POPELIER.

444 LAMBRECHTS 1987, 360 e.v.

445 OPDEBEEK 1993, 48.

verplicht is de inlichting en/of het advies te verstrekken, zal zij slechts aansprakelijk zijn voor zover niet aan de zorgvuldigheidsnorm is voldaan<sup>446</sup> en (2) een onjuiste inlichting of advies kan een fout zijn wanneer zij het gevolg is van een gebrek aan ernstig onderzoek, of wanneer ze wordt gegeven zonder op de onzekerheid ervan te wijzen.<sup>447</sup> De bestuursoverheid zal krachtens artikel 1382 BW tot schadevergoeding gehouden zijn als een causaal verband kan worden aangewezen tussen de fout en de geleden schade.<sup>448</sup> Het behoort tot de taak van het bestuur de betrokkene op een nauwkeurige en volledige wijze in te lichten over de te volgen werkwijze bij een bepaalde aanvraag.<sup>449</sup> Wanneer een rechtzoekende spontaan handelingsadvies ontving van een bestuursoverheid wekte dit het vertrouwen dat dit advies correct was zodat de betrokkene niet aan de onzekerheid ervan behoefde te twijfelen. De betrokkene kon zelf geen onvoorzichtigheid of nalatigheid worden verweten<sup>450</sup> en de overheid was dan ook gehouden de geleden schade te vergoeden. Aldus werd het verstrekken van onjuiste informatie gesanctioneerd wegens schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en niet het vertrouwensbeginsel.

#### 8.6.4 *Afwijking van beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid*

##### 8.6.4.1 Beleidsregels

###### *Omschrijving*

In het kader van de uitoefening van discretionaire bevoegdheden kunnen bestuursoverheden beleidsregels uitvaardigen waarin zij verduidelijken hoe ze die bevoegdheden zullen uitoefenen.<sup>451</sup> De overheid kan algemene beleidsnormen vaststellen en publiceren met het oog op het voeren van een coherent beleid ter bevordering van de rechtszekerheid. In beginsel mag het bestuur niet zonder ernstige redenen terugkomen op beleidsregels. De rechtsonderhorige moet er kunnen op vertrouwen dat de overheid haar bekendgemaakte vaste beleidslijn – die niet strijdig is met de wet – zal aanhouden.<sup>452</sup> Het vertrouwensbeginsel kan echter niet

---

446 Noot VAN OEVELEN onder Arbh. Antwerpen 2 juni 1977, *RW* 1977-78, 1516.

447 Zie Cass. 4 januari 1973, *RW* 1972-73, 1279 en Brussel 30 april 1979, *RW* 1979-80, 846: een vergissing in het interpreteren van een wettekst leverde slechts een fout op als een normaal voorzichtig en aandachtig ambtenaar in dezelfde omstandigheden de fout niet zou hebben begaan. CORNELIS 1989, 214.

448 Cass. 10 juni 1994, *RW* 1994-1995, 946.

449 Arbrb. Gent 30 maart 1978, *RW* 1978-79, 1598: betrof de aanvraag tot uitbetaling van termijnen inzake pensioenen.

450 GIJSSELS 1980-81, 1214: ieder redelijk mens zou in dezelfde omstandigheden evengoed hebben gedwaald.

451 DARVILLE-FINET 1982, 137-192.

452 VAN DAMME 1989-90, 1115.



worden ingeroepen als dit leidt tot een beleid dat tegen de wettelijke bepalingen ingaat.<sup>453</sup> Het legaliteitsbeginsel primeert op het vertrouwensbeginsel.

Zelfs wanneer beleidsregels geredigeerd zijn, zal de betrokken overheid nog steeds de mogelijkheid – en zelfs de plicht – hebben te onderzoeken of in een concreet geval van een beleidsregel moet worden afgeweken.<sup>454</sup> Beleidsregels ontslaan de overheid dus niet van een individuele beoordeling van een gegeven situatie.<sup>455</sup>

Het afwijken van een beleidslijn wordt zowel aan het vertrouwensbeginsel als het rechtszekerheidsbeginsel gekoppeld. Een bestuursbesluit dat afwijkt van een beleidslijn zonder dat daarvoor goede en kenbare gronden aanwezig zijn, kan wegens strijdigheid met de gewekte verwachtingen vernietigd worden.<sup>456</sup>

In het arrest Geeraerts van 22 mei 2006 stelde de Raad van State dat het rechtszekerheidsbeginsel onder meer impliceerde dat het bestuur niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mocht afwijken van de beleidslijnen die zij bij de toepassing van de reglementering had vooropgesteld.<sup>457</sup>

De binding van het bestuur aan de door hem uitgevaardigde beleidsregels kan ook gesteund zijn op het gelijkheidsbeginsel<sup>458</sup> en het consistentiebeginsel (dit is het vereiste dat het bestuursbeleid een zekere samenhang blijft vertonen).<sup>459</sup> Dergelijke beleids(richt)lijnen ontleen immers hun zin aan doelstellingen als ‘samenhangend beleid, gelijke behandeling en rechtszekerheid’<sup>460</sup> zodat het bestuur daar niet zonder meer en op willekeurige wijze van kan afwijken. De afwijking moet zijn gesteund op in redelijkheid aanvaardbare motieven.<sup>461</sup>

### *Soorten beleidsregels*

Beleidsregels komen onder verschillende benamingen voor zoals omzendbrieven, circulaire, richtlijnen, instructies, aanschrijvingen of dienstnota's of in het algemeen de term pseudo-wetgeving. Met al die instrumenten geven de hiërarchisch hogere en met het bestuurlijk toezicht belaste ambtenaren (zoals ministers, secretarissen-generaal, directeurs en provinciegouverneurs) vorm aan hun beleid.

453 Cass. 16 december 2002, *Soc.Kron.* 2004, 202, noot TORFS: betrof door een fout van het kinderbijslagfonds ten onrechte uitbetaalde kinderbijslag.

454 RvS 5 februari 1985, nr. 25.009, Keuninckx, *Arr.RvS* 1985, 18 en RvS 10 januari 1991, nr. 36.205, Carton e.a., *Arr.RvS* 1991, 27. BOES 2006, 101; D'HOOGHE 1993-94, 1095 en LEUS 1992, 160 e.v.

455 RvS 23 september 1999, nr. 82.383, Desmet e.a.

456 RvS 22 december 1971, nr. 1.094, Lion, *RW* 1972-73, 309, noot SUETENS, 312-314. Zie ook SUETENS 1970, 387.

457 RvS 22 mei 2006, nr. 159.064, Geeraerts e.a.

458 RvS 23 september 1999, nr. 82.383, Desmet e.a.

459 LEUS 1987, 404.

460 RvS 20 juni 1984, nr. 24.467, Behey, *Arr.RvS* 1984, 1174.

461 RvS 23 maart 1982, nr. 22.137, Verbergt, *Arr.RvS* 1982, 598 ('gewichtige redenen').

In het bijzonder wordt in dergelijke regels verduidelijkt aan de hiërarchisch ondergeschikte ambtenaren respectievelijk onder hun toezicht staande gedecentraliseerde overheden hoe (a) wetten en besluiten moeten worden uitgelegd en toegepast; (b) discretionaire bevoegdheden moeten worden uitgeoefend met het oog op uniformiteit van het beleid; (c) bestuursbeslissingen moeten worden genomen opdat ze zouden worden goedgekeurd. De overheden kunnen ook zelf beleidsregels uitvaardigen omtrent de wijze waarop zij hun (eigen) bevoegdheden gaan uitoefenen.

Een populair instrument voor de Belgische overheden om de discretionaire bevoegdheden nadere invulling te geven is de omzendbrief.<sup>462</sup> Er bestaan drie soorten omzendbrieven:<sup>463</sup>

#### INTERPRETATIEVE OMZENDBRIEVEN

In deze omzendbrieven geven de toezichthoudende overheden aan ambtenaren die tot hun diensten behoren of ondergeschikte besturen instructies over de wijze waarop wetten en besluiten in hun opzicht moeten worden toegepast en uitgelegd (dit is een instructiebevoegdheid). Voor de rechtsonderhorigen – andere dan de betrokken ambtenaren – zijn dergelijke omzendbrieven (in de vorm van bijvoorbeeld een dienstnota, een circulaire) niet bindend en *in se* niet griefhoudend,<sup>464</sup> daar zij geen enkele regel of beslissing bevatten die hun rechtssituatie kan wijzigen of raken. Nochtans zal de burger dergelijke beleidsregels wel als feitelijk bindend aanvoelen wanneer de ambtenaar de instructies gaat toepassen op zijn concrete situatie (bijvoorbeeld instructies inzake subsidies of belastingen). De ambtenaar die de instructies niet volgt kan enkel disciplinair worden gesanctioneerd maar begaat geen eigenlijke onwettigheid. Interpretatieve omzendbrieven hebben dus geen regelgevend of bindend karakter en zijn in beginsel niet aanvechtbaar voor de Raad van State.<sup>465</sup>

#### INDICATIEVE OMZENDBRIEVEN

In dergelijke omzendbrieven laat de toezichthoudende overheid aan de onder toezicht staande overheden weten ofwel welke richtlijnen zij zal volgen bij het onderzoek van individuele gevallen ofwel van welke voorwaarden zij haar beslissing (als toezichthoudende overheid) tot schorsing, vernietiging of al dan niet

---

462 Bv. RvS 22 december 1971, nr. 15.094, Lion, *RW* 1972-73, 309, noot SUETENS, 312-314: een bestuursoverheid die enkel bevoegd was te beslissen door middel van individuele beslissingen, kon evenwel bij wijze van voor haar zelf geldende richtlijnen in het algemeen gaan bepalen hoe ze bij de vaststelling van haar beschikkingen een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur - dat ze bij het voorbereiden van haar beschikkingen moest in acht nemen - in de praktijk zou toepassen.

463 VENY e.a. 2009, 229-231.

464 RvS 10 december 1975, nr. 17.332, De Jaegere, *Arr.RvS* 1975, 1167; RvS 4 januari 1978, nr. 18.665, Lucas-Boisdequin, *Arr.RvS* 1978, 9 en RvS 19 december 1991, nr. 38.371, Van De Vyvere, *Arr.RvS* 1991, 23.

465 RvS 18 september 1996, nr. 61.878, NV Soprocom.

goedkeuring zal laten afhangen (dit is een ‘indicatie- of aanwijzingsbevoegdheid’). Het verschil tussen deze omzendbrieven en de voormelde interpretatieve omzendbrieven is dat er hier geen hiërarchisch verband aanwezig is tussen de toezichthoudende overheid en de onder toezicht staande overheid; het zijn dus geen bevelen waarbij de autonomie van de lagere bestuursorganen zou ingeperkt worden. De toezichthoudende overheid heeft niet alleen geen instructiebevoegdheid maar ook geen verordenende bevoegdheid. Het ondergeschikte bestuur wordt louter medegedeeld hoe op haar beleidsvrijheid toezicht zal uitgeoefend worden en wat de mogelijke sancties op de niet-naleving van de richtlijn zijn. De toezichthoudende overheid blijft echter steeds verplicht – ondanks de gedane aanbevelingen – de door de ondergeschikte besturen genomen beslissingen *in concreto* te onderzoeken rekening houdend met de bijzondere omstandigheden en op basis daarvan een beslissing te nemen.<sup>466</sup> Indicatieve omzendbrieven kunnen tevens richtlijnen bevatten die de overheid voor zichzelf stelt, te zullen volgen bij het onderzoek van individuele gevallen. In de regel kunnen de indicatieve evenmin als de interpretatieve omzendbrieven worden aangevochten voor de Raad van State.

#### VERORDENENDE OMZENDBRIEVEN

In dit soort omzendbrieven worden nieuwe en voor de rechtsonderhorige(n) bindende rechtsregels uitgevaardigd (zonder een verordening, een reglement, een besluit of een ander algemeen voorschrift te zijn in de echte zin van het woord). Een omzendbrief is pas verordenend als die: (a) nieuwe rechtsregels aan de bestaande wil toevoegen, (b) de toepassing van deze regels wil opleggen, (c) bevoegd is om diegene die ze moet toepassen, te binden, (d) over de middelen beschikt om zelf de handhaving van de richtlijnen af te dwingen en (e) als zij gericht zijn tot de personen of de diensten die de normstellende overheid bijstaan bij het uitvoeren van de wet, het decreet of de ordonnantie.<sup>467</sup> Dergelijke omzendbrieven die nieuwe rechtsregels invoeren, zijn onwettig<sup>468</sup> en kunnen worden bestreden bij de Raad van State (art. 14 RvS-wet).<sup>469</sup>

Het bestuur heeft geen verplichting de beleidsregels te publiceren zodat het logischerwijze niet steeds mogelijk is voor de burger om op de hoogte te zijn van de beleidsregels (sommige bestuursorganen publiceren ze wel vrijwillig

466 RvS 24 oktober 2001, nr. 100.163, gemeente Schaarbeek en RvS 12 mei 2004, nr. 131.299, gemeente Kelmis.

467 Bv. RvS 13 oktober 2003, nr. 124.147, Delsard en RvS 29 november 2005, nr. 151.828, Descendre e.a.

468 O.m. bij gebrek aan toetsing aan het advies van de Afdeling wetgeving van de Raad van State, krachtens artikel 3 RvS-wet.

469 De gewone rechters moeten de toepassing ervan weigeren op grond van artikel 159 GW en de bestuurshandelingen niet controleren in het licht van een dergelijk reglement. Tevens kunnen de individuele toepassingsgevallen van die onwettige omzendbrief voor de Raad van State worden aangevochten. Bv. RvS 6 februari 1979, nr. 19.418, Van Schoor, *Arr. RvS* 1979, 142. Zie ook DEBAEDTS 1966, 32.

periodiek).<sup>470</sup> De publicatie van een beleidsregel volstaat echter niet om daaraan een bindend karakter toe te kennen. Omgekeerd is in de rechtspraak wel al eens erkend dat de afwezigheid van publicatie de bindende kracht aan een omzendbrief ontzegde.<sup>471</sup>

De Raad van State toetst de naleving van de beleidsregels in de individuele bestuursbeslissingen langs de indirecte weg van de controle op de motieven van een besluit. Wanneer wordt afgeweken van een bepaalde beleidslijn bij individuele toepassingen, dan moeten daarvoor in redelijkheid aanvaardbare<sup>472</sup> en op concrete gegevens steunende motieven<sup>473</sup> voorhanden zijn. Als een besluit afwijkt van het beleid zonder voldoende rechtvaardiging, kan de raad het besluit vernietigen op grond van schending van het gelijkheidsbeginsel<sup>474</sup> of op grond van schending van het consistentiebeginsel – omdat niet werd voldaan aan het vereiste dat het bestuursbeleid een zekere samenhang blijft vertonen – en rechtszekerheid.<sup>475</sup> Een afwijking van een vooropgestelde beleidsregel is dus wel mogelijk, mits dit gemotiveerd gebeurt. Het beginsel van de onaantastbaarheid van verkregen rechten is slechts aan de orde voor zover door de beleidswijziging bestaande rechtsposities in nadelige zin zouden gewijzigd worden. Omgekeerd volstaat een loutere verwijzing naar de algemene beleidslijnen niet ter verantwoording van een besluit. De overheid heeft immers steeds de verplichting aan te geven waarom op een concreet geval de beleidsregels moeten toegepast worden.<sup>476</sup>

Ter illustratie kan worden gewezen op de zaak Verbiest waarin de Raad van State het volgende stelde: ‘Goed bestuur onderstelt dat de toeziende overheid in materies in verband waarmede vele, zo niet alle gemeentebesturen in gelijkaardige omstandigheden gelijkaardige beslissingen te treffen hebben, een samenhangend beleid voert, (...) de lijnen van het beleid, dat ze meent te moeten volgen, doet kennen, en zich aan de bekendgemaakte beleidsopties houdt. Zulks mag evenwel niet erop uitlopen dat de toeziende overheid volkomen automatisch de beleidsnormen in individuele gevallen gaat toepassen (...).’<sup>477</sup>

#### 8.6.4.2 Vaste praktijk

Vertrouwen kan worden ontleend aan een bestendige praktijk of een vast beleid (dat niet is veruiterlijkt in beleidsregels). Als een praktijk vast is geworden mag een rechtsonderhorige er in beginsel op vertrouwen dat die praktijk ook in zijn

---

470 DARVILLE-FINET 1982, 189-190.

471 Zie DARVILLE-FINET 1982, 143 die verwijst naar oudere arresten als Cieters (1966) en Querton (1954).

472 RvS 23 september 1999, nr. 82.383, Desmet e.a.

473 Bv. RvS 26 juni 1986, nr. 26.771, Coenegracht, *Arr.RvS* 1986, 11 en RvS 5 maart 1992, nr. 38.936, Lewis en Bloom, *Arr.RvS* 1992, 1. VAN DAMME 1993, 165.

474 RvS 4 maart 1955, nr. 4.128, C.O.O. Paturages, *Arr.RvS* 1955, 243.

475 RvS 20 juni 1984, nr. 24.467, Behey, *Arr.RvS* 1984, 1174.

476 RvS 3 februari 1976, nr. 17.411, Gemeente Dessel, *RW* 1976-77, 1177.

477 RvS 13 juli 1977, nr. 18.384, Verbiest, *Arr.RvS* 1977, 987.

concrete situatie zal toegepast worden.<sup>478</sup> Een bestuurlijk handelen dat op één be-  
weerde toepassing steunt, is niet voldoende om van een vaste praktijk of een vast  
beleid te spreken.<sup>479</sup> Er kan worden afgestapt van een bepaalde beleidslijn bij de  
toepassing op een individueel geval als dat gebeurt op grond van redelijke en op  
concrete gegevens steunende motieven.<sup>480</sup> Enkel in geval van een discretionaire be-  
voegdheid rijst de vraag of een gedragslijn kan of mag worden afgedwongen.<sup>481</sup>

Binnen zekere grenzen en onder bepaalde voorwaarden kan het bestuur wor-  
den gedwongen een bestendig geworden praktijk verder te volgen.<sup>482</sup> Het is echter  
eerder zeldzaam dat een vertrouwen op een bepaald beleid gewekt door een be-  
stendige praktijk het bestuur ertoe verplicht dienovereenkomstig te handelen. De  
afwijking van het beleid kan echter wel leiden tot financiële aansprakelijkheid.

Zo was de overheid gebonden aan een honderdjarige traditie inzake de wijze van  
benoeming van artsen in gewone ziekenhuizen.<sup>483</sup>

Een voorbeeld uit het fiscale recht is een vonnis van de rechtbank van Antwerpen  
uit 2003. Wanneer het bestuur voor de aanslagjaren 1995 en 1996 een uitnodiging  
tot betaling van de verkeersbelasting heeft verzonden aan de belastingplichtige,  
heeft het bestuur bij de belastingplichtige de gewettigde verwachtingen gewekt  
dat zij ook voor het aanslagjaar 1997 een uitnodiging tot betaling zou verzenden.  
Bijgevolg heeft het bestuur de beginselen van behoorlijk bestuur – in het bijzonder  
het rechtszekerheidsbeginsel – geschonden door zonder uitnodiging tot betaling een  
bestuurlijke boete op te leggen wegens niet-betaling.<sup>484</sup>

Een vertrouwen op een vaste praktijk die in strijd is met de wet, wordt in begin-  
sel niet geduld.<sup>485</sup> De burger kan zich enkel beroepen op een ‘constante wettige  
gedragslijn’ van de overheid.<sup>486</sup>

Een bijzonder geval betrof de hierboven vermelde zaak van het Gentse Arbeidshof  
(zie 8.4.3) waarbij de terugvordering van de verhoogde kinderbijslag, toegekend voor  
een gehandicapt kind, in strijd werd geacht met het vertrouwensbeginsel. Jarenlang  
had het kinderbijslagfonds de verhoogde kinderbijslag uitbetaald en de verkeerde  
beslissing meegedeeld.<sup>487</sup> Het vertrouwen werd gehonoreerd op grond van een vaste

478 D’HOOGHE 1993-94, 1094.

479 RvS 9 december 2004, nr. 138.320, BVBA Wivi-games.

480 DE TAEYE 2002, 145.

481 VANDEBERGH 2003, 224.

482 RvS 10 mei 1988, nr. 30.039, Schoeters, *Arr.RvS* 1988, 7.

483 RvS 31 januari 1964, nr. 10.407, Fontaine, *Arr.RvS* 1964, 98.

484 Rb. Antwerpen 27 juni 2003, *FJF* 2004, 300.

485 RvS 27 april 2004, nr. 130.722, Benoot Hedwig.

486 RvS 4 februari 2010, nr. 200.490, Claes; RvS 3 mei 2010, nr. 203.551, Bosselaers en RvS  
15 juni 2010, nr. 205.174, Boekaerts.

487 Arbh. Gent 26 november 2001, *RW* 2003-04, 1347.

praktijk in strijd met de wet. Herhaald kan worden dat het arrest is vernietigd door het Hof van Cassatie.<sup>488</sup>

#### 8.6.4.3 Gedoogbeleid

Een bestuur dat jarenlang niet optreedt tegen een onwettige toestand – dus ‘stilzit’ – kan een verwachting wekken bij de betrokken burger dat zijn rechtstoestand – ondanks strijdigheid met de wettelijke of reglementaire bepalingen – zal blijven bestaan. De vraag is of de overheid vertrouwen gewekt op grond van een gedoogbeleid moet honoreren.

Een voorbeeld van gedogen is het jarenlang toelaten van een vergunningsplichtig bouwwerk terwijl geen bouwvergunning verkregen was.

Het klassieke uitgangspunt is dat de rechtsonderhorige zich niet op het vertrouwensbeginsel kan beroepen om een onwettige toestand voor de toekomst te behouden.<sup>489</sup> In het bestuursrecht wordt de theorie van de rechtsverwerking niet aanvaard. Die theorie – afkomstig uit het privaatrecht (en uit Nederland) – impliceert dat de overheid die in gebreke is gebleven om een onwettigheid weg te werken en de hem uit de wet toekomende bevoegdheden te gebruiken, zijn recht om dit wel te doen zou hebben verwerkt.<sup>490</sup> Volgens het Hof van Cassatie bestaat er geen algemeen rechtsbeginsel van rechtsverwerking.<sup>491</sup> Volgens de Raad van State kan een gedogend bestuursoptreden dat een bepaald vertrouwen bij de rechtsonderhorigen heeft gewekt er niet toe leiden dat een onwettige toestand zou moeten worden gehandhaafd in strijd met andersluidende wettelijke of reglementaire bepalingen.

De Raad van State stelde het in een arrest van 4 maart 2002 als volgt: ‘(...) dat het vertrouwensbeginsel niet meebrengt dat vertrouwen dat zou zijn gewekt door een jarenlange administratieve praktijk, zou moeten leiden tot het handhaven van een onwettige situatie; dat immers van een bestuur niet kan worden verwacht dat het zijn recht om de uit kracht van de wet toekomende bevoegdheden te gebruiken, heeft verwerkt door gedurende een jarenlange praktijk niet de hand aan de wet te houden; (...)’.<sup>492</sup>

---

488 Cass. 16 december 2002, *Soc.kron.* 2004, 202, noot TORFS.

489 RvS 24 juni 1997, nr. 66.904, Aftapolie Maes-Eelen en RvS 22 september 2004, nr. 135.228, Singh.

490 VAN DAMME 1989-90, 1115 en VAN DAMME 1991, 363.

491 Cass. 17 mei 1990, *RW* 1990-91, 1085: ‘Er bestaat geen algemeen rechtsbeginsel dat zegt dat een subjectief recht tenietgaat of althans niet meer kan worden aangevoerd wanneer de houder van dat recht, zonder vrijwillig uitdrukkelijk of stilzwijgend ervan afstand te doen, een houding aanneemt die objectief onverenigbaar is met dat recht, waardoor hij aldus het gewettigd vertrouwen van de schuldenaar en van derden misleidt.’

492 RvS 4 maart 2002, nr. 104.270, X.

De situatie dat een bestuur lange tijd in gebreke blijft een wet te handhaven en de hem op grond van de wet toegekende bevoegdheden te gebruiken, heeft dus niet tot gevolg dat een overheid niet voor de toekomst kan besluiten toch op te treden.

De rechtsonderhorige kon volgens de Raad van State niet stellen dat hij door een gedogend bestuursoptreden het recht had verworven op behoud van de onwettige situatie voor de toekomst.<sup>493</sup>

Het bestuur was niet gebonden door de nalatigheid of onoplettendheid van een controlerende ambtenaar die (zonder een standpunt in te nemen of zonder een interpretatie te geven) bepaalde overtredingen niet had bestraft.<sup>494</sup>

Het niet optreden tegen een bouw misdrijf had niet tot gevolg dat het uitvoeren van vergunningsplichtige werken zonder de vereiste vergunning als vergund moest worden beschouwd.<sup>495</sup>

In de rechtsleer zijn verschillende standpunten te horen. Sommige rechtsgeleerden<sup>496</sup> vinden dat de overheid door bewust stil te zitten een vertrouwen kan hebben gewekt dat moet worden gehonoreerd – ook al is het in strijd met de wettelijke voorschriften – op voorwaarde dat er sprake is van een ‘omstandig’, *i.e.* wetens en willens, stilzitten van het bestuur. De burger moet dan weer het verwachtingwekkend gedrag in redelijkheid beoordelen.<sup>497</sup> De ratio voor die redenering is dat de burger erop moet kunnen vertrouwen dat hij in zijn bestaande situatie niet zal worden bedreigd wanneer de overheid plots aan de onwettige toestand een einde wil maken. Andere rechtsgeleerden scharen zich achter de huidige rechtspraak en vinden dat het vertrouwensbeginsel niet met zich mee kan brengen dat in geval van gedogend bestuursoptreden de burger het recht verkrijgt op behoud, voor de toekomst, van een onwettige toestand. VAN DAMME meent terecht dat het stilzitten van het bestuur, het lange tijd in gebreke blijven de wet te handhaven en de uit kracht van die wet toekomstige bevoegdheden uit te oefenen, niet tot gevolg kan hebben dat de overheid haar recht om die bevoegdheid uit te oefenen zou hebben verwerkt. Het vertrouwensbeginsel kan het wettigheidsbeginsel bijgevolg niet doorbreken.<sup>498</sup> DE TAEYE stelt dat het begrip ‘gedogen’ zelf steeds ‘een houding van het bestuur tegen een duidelijk verbiedende wettelijke bepaling in’ impliceert zodat moeilijk kan worden aanvaard dat een gewettigd vertrouwen

493 RvS 11 mei 1999, nr. 80.173, Campens e.a. en RvS 4 maart 2002, nr. 104.270, X. Een plots optreden van het bestuur kan na jarenlang gedogen desgevallend wel een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel opleveren. VAN NUFFEL 2003, 75-76.

494 Rb. Brugge 2 april 2001, *RW* 2002-03, 509.

495 RvS 4 februari 2010, nr. 200.490, Claes.

496 O.a. D’HOOGHE 1993-94, 1093; MAES 1999-2000, 709 en noot POPELIER onder Cass. 14 juni 1999, *R.Cass.* 2000, 70-73.

497 Zie ook bv. LEUS 1991, 1063.

498 VAN DAMME 1993, 167 en VAN DAMME & WIRTGEN 2006, 360.



kan worden ingeroepen bij een gedogend bestuursoptreden.<sup>499</sup> Hij vindt echter dat in de omstandigheid dat een onduidelijke wet voor uiteenlopende interpretaties vatbaar is en de bestuursoverheid gedurende een lange periode die wet in verkeerde zin heeft geïnterpreteerd en toegepast – zodat iedere burger in die omstandigheid omtrent de juiste toepassing van de wet zou hebben gedwaald – het hoogst onredelijk zou zijn dat het vertrouwensbeginsel niet kan worden toegepast louter omdat het niet *contra legem* kan werken. Hij pleit hier voor een afweging van het vertrouwensbeginsel en het legaliteitsbeginsel waarbij zowel het gedrag van het bestuur als van de burger en de mate van onduidelijkheid moet worden onderzocht. Daarenboven zou een hoger belang de toepassing van het vertrouwensbeginsel *in concreto* kunnen verhinderen.<sup>500</sup>

#### 8.6.5 Tussenconclusie

Uit hetgeen hiervoor is uiteengezet kan worden geconcludeerd dat het vertrouwensbeginsel een belangrijke rol speelt met betrekking tot de werking van de bestuursregelgeving in tijd. De overheid kan haar nieuwe reglementaire bepalingen toepassen op hangende toestanden behoudens op lopende contracten. De burgers moeten er dan ook rekening mee houden dat een bepaalde regeling steeds kan wijzigen en dat op het ogenblik waarop over zijn zaak een beslissing wordt genomen, de overheid de op dat moment geldende regeling toepast. Niettegenstaande het feit dat de onmiddellijke werking van een nieuwe regel het uitgangspunt is, kan vereist zijn dat bepaalde overgangsmaatregelen worden genomen ter bescherming van de gewekte verwachtingen. Ambtenaren kunnen zich echter niet verzetten tegen de invoering of wijziging van regels wegens het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst dat in de regel primeert op het vertrouwensbeginsel hoewel in recentere rechtspraak wordt gesteld dat de beide beginselen niet absoluut zijn en aldus moeten worden afgewogen. Retroactiviteit van bestuursregelgeving is in beginsel niet toegestaan behoudens enkele uitzonderingen zoals op grond van een wettelijke bepaling en met het oog op de goede werking van de dienst mits geen verkregen rechten worden aangetast. De intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen is aan beperkingen onderworpen op grond van het rechtszekerheidsbeginsel. Er zijn echter meerdere soorten handelingen die geen rechten creëren en aldus onbeperkt kunnen worden ingetrokken of opgeheven. In het Belgische bestuursrecht is de termijn tot intrekking en opheffing gekoppeld aan de termijn tot vernietiging voor de Raad van State. Er is een aantal verfijningen aangebracht in de rechtspraak zoals met betrekking tot het aanvangspunt van de termijn en de intrekking van beslissingen wegens onrechtmatigheden die aan de overheid zijn te wijten. De rechtspraak van het Hof van Cassatie wijkt af van de leer inzake de intrekking en opheffing die is ontwikkeld in de rechtspraak van de Raad van State en stelt dat iedere rechter verplicht is een onwettige bestuurshandeling op elk ogenblik buiten toepassing te laten op grond van

---

499 DE TAEYE 2002, 109.

500 DE TAEYE 2002, 110.

de exceptie van onwettigheid. De overheid kan in bepaalde gevallen gebonden zijn aan gedane toezeggingen en gegeven inlichtingen die verwachtingen hebben gewekt. Het zorgvuldigheidsbeginsel in het kader van de foutaansprakelijkheid wordt ten aanzien van inlichtingen echter meer toegepast dan het vertrouwensbeginsel. De bestuursoverheid is in de regel gebonden aan de door haar uitgevaardigde beleidsregels. De omzendbrieven zijn een populair beleidsinstrument. Afwijking van beleidsregels kan worden gesanctioneerd op grond van meerdere beginselen zoals gelijkheid, consistentie en rechtszekerheid. Het vertrouwensbeginsel kan er uitzonderlijk toe leiden dat een overheid die wenste af te wijken van een vaste praktijk, toch overeenkomstig die praktijk moet handelen op voorwaarde dat die praktijk niet *contra legem* is. In beginsel kan het vertrouwensbeginsel geen bescherming bieden voor het in stand houden van een onwettige toestand. Het bestuur dat lange tijd niet optreedt, heeft zijn recht niet verwerkt.

### 8.7 *Nationaal vertrouwensbeginsel onder Europese invloed*

Hierna komt vooreerst de voorrang van het Europese recht in de Belgische rechtsorde aan bod. Vervolgens wordt de toepassing onderzocht van het Europese vertrouwensbeginsel respectievelijk het nationale beginsel binnen Europese grenzen in de Belgische rechtspraak. Tot slot wordt de mogelijke vrijwillige adoptie aangehaald.

#### 8.7.1 *Voorrang van het Unierecht*

In het Belgische recht werd in 1970 in de Grondwet van 1831 een artikel 25*bis* (huidig artikel 34 gecoördineerde Grondwet) ingevoegd dat stipuleert dat de uitoefening van bepaalde machten door een verdrag of door een wet aan volkenrechtelijke instellingen kan worden opgedragen. Algemeen wordt aangenomen dat het internationale recht – met inbegrip van het Unierecht – voorrang heeft op het interne recht.<sup>501</sup>

Sinds het Franco-Suisse Le Ski-arrest ('Smeerkaasarrest') van 27 mei 1971 wordt in België de leer van het monisme gevolgd waarbij de door de wetgever goedgekeurde verdragen<sup>502</sup> deel uitmaken van de nationale rechtsorde zonder dat een omzetting van de verdragsbepalingen in nationaal recht is vereist.<sup>503</sup>

In dit arrest stelde het Belgische Hof van Cassatie 'dat wanneer het conflict bestaat tussen een internrechtelijke norm en een internationaalrechtelijke norm die rechtstreekse gevolgen heeft in de interne rechtsorde, de door het verdrag bepaalde regel moet voorgaan; dat deze voorrang volgt uit de aard zelf van het bij verdrag

501 Bv. LENAERTS 1986, 253-286; LENAERTS & VAN NUFFEL 2003, 606 en WYTINCK 1993, 981-1020.

502 De goedkeuring door de wetgever is een formele handeling en geen inhoudelijke transformatie van het internationale recht.

503 VANDE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 98.

bepaald internationaal recht; overwegende dat zulks des te meer geldt wanneer, zoals hier, het conflict zich voordoet tussen een norm van het interne recht en een norm van het Europese recht; dat immers de verdragen die het Europese recht in het leven hebben geroepen, een nieuwe rechtsorde hebben ingesteld, ten behoeve waarvan de lidstaten de uitoefening van hun soevereine machten in de bij deze verdragen omschreven gebieden hebben beperkt. (...) overwegende dat uit de voorgaande overwegingen volgt dat de rechter verplicht was de bepalingen van intern recht die strijdig zijn met [artikel 12 EEG-Verdrag], buiten toepassing te laten.<sup>504</sup>

Het monisme impliceert echter niet dat alle verdragsbepalingen dezelfde rechtskracht hebben. Rechtsonderhorigen kunnen zich enkel op de verdragsbepalingen die rechten en/of plichten bevatten én directe werking hebben – duidelijke volledige bepalingen die naar geest, inhoud en bewoordingen op zich volstaan om te worden toegepast zonder dat bijkomende regels noodzakelijk zijn – voor de nationale rechter beroepen. De rechtsonderhorigen kunnen zich echter niet beroepen op de bepalingen die louter gericht zijn tot de lidstaten en geen directe werking hebben.<sup>505</sup>

De burgerlijke rechtbanken en hoven inclusief het Hof van Cassatie en de Raad van State volgen de leer van het monisme waarbij internationale normen dus worden geacht voorrang te hebben op de Grondwet. Het Grondwettelijk hof heeft eerder een dualistisch geïnspireerde opvatting daar dit Hof zich bevoegd heeft verklaard om wetten tot goedkeuring van verdragen alsook de verdragen zelf op hun verenigbaarheid met de Grondwet te toetsen.<sup>506</sup> Het Grondwettelijk Hof lijkt bijgevolg voorrang te geven aan de Grondwet boven een internationale norm.

De rechtsleer is verdeeld. Sommigen stellen dat internationale normen met directe werking voorrang hebben op de Grondwet. Die visie wordt gesteund op het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht, in het bijzonder de artikelen 27 en 46 van dit verdrag.<sup>507</sup> Artikel 27 stelt dat een verdragspartij zich niet kan beroepen op nationale bepalingen als rechtvaardigingsgrond om het verdrag niet ten uitvoer te leggen. Artikel 46 bepaalt dat een staat niet kan aanvoeren dat instemming met een verdrag werd gegeven in strijd met een nationale bepaling tenzij die strijdigheid onmiskenbaar was en een nationale regel van fundamenteel belang van de betrokken staat betrof. Sommigen baseren de voorrang van internationale normen met directe werking op de Grondwet, op voormeld arrest *Le Ski* daar het Hof van Cassatie daarin geen onderscheid maakt tussen wet-

---

504 Cass. 27 mei 1971, *Le Ski*, *Arr. Cass.*, 1971, 959.

505 VAN DE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 99.

506 GW Hof nr. 26/91, 16 oktober 1991; GW Hof nr. 12/94, 3 februari 1994 en GW Hof nr. 33/94, 26 april 1994. BROUWERS & SIMONART 1995, 7-22; NAOME 1994, 24-56; VANDE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 98; VAN NIEUWENHOVE 1994-95, 449-457 en VELU 1992-93, 487-516.

507 DE VISSCHERE 1986, 5-58 en VELU 1992-93, 481-486.

ten en de Grondwet.<sup>508</sup> Nog anderen zijn de mening toegedaan dat de Grondwet de hoogste norm is en primeert op de verdragen;<sup>509</sup> dit op grond van het argument dat artikel 195 GW – dat voorziet in een complexe procedure voor de wijziging van de Grondwet – buiten spel zou worden gezet als aanvaard wordt dat een wet die een internationale norm goedkeurt bij gewone meerderheid zou primeren. Verder wordt erop gewezen dat een verdrag in België slechts uitwerking kan hebben als de grondwettelijke regels worden gerespecteerd hetgeen zou wijzen op de voorrang van de Grondwet. Tenslotte wordt artikel 187 GW aangehaald waarin is bepaald dat de Grondwet niet geheel of gedeeltelijk kan worden geschorst, ook niet door een internationaal verdrag.

Het Hof van Cassatie heeft in zijn daaropvolgende rechtspraak duidelijk gesteld dat een verdrag met rechtstreekse werking voorrang heeft op de Grondwet.<sup>510</sup> In zijn Jaarverslag 2002-2003 stelt het Hof van Cassatie dat de voorrang van het internationale en het supranationale recht voortvloeit uit een algemeen rechtsbeginsel dat geen beginsel met grondwettelijke waarde is maar een rechtsbeginsel dat rechtstreeks voortvloeit uit het internationale recht waaraan de grondwetgever niet kan tornen (en verwijst daarbij naar het Smeerkaasarrest).<sup>511</sup>

Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan worden afgeleid dat het meent dat de Grondwet voorrang heeft op het internationale recht.<sup>512</sup> Het Grondwettelijk Hof is bevoegd wetten, decreten en ordonnanties te toetsen aan bepaalde grondwetsartikelen. Het Hof is echter niet bevoegd de internationale normen rechtstreeks aan de Grondwet te toetsen maar het heeft wel de bevoegdheid wetten houdende instemming met internationale verdragen te toetsen. Wat de Unieverdragen (en het EVRM) betreft, kan het Grondwettelijk Hof de instemmingswetten enkel toetsen aan de Grondwet in het kader van een vernietigingsberoep dat binnen de 60 dagen moet zijn ingesteld.<sup>513</sup> Dit komt *de facto* neer op een toetsing van het Europese recht aan de Grondwet want via de instemmingswet beoordeelt het Hof de inhoud van het Europese recht om te bepalen wie de wetgever is die bevoegd is het verdrag goed te keuren maar controleert ook of het verdragsrecht niet in strijd is met de Grondwet.<sup>514</sup> Hieruit kan worden

508 VELU 1992-93, 487.

509 DUMON 1981, 14-26.

510 Cass. 9 november 2004, *TBP* 2005, 43, noot MEERSSCHAUT en Cass. 16 november 2004, *RABG* 2005, 511, advies A-G DUINSLAEGER en noot SCHUERMANS. Aldus ook ALEN & CLEMENT 2006, 5-26 en GEHLEN 2006, 20-32.

511 Jaarverslag Hof van Cassatie van België 2002-2003, <http://www.cassonline.be/easycms/jaarverslagen>, 129. Zie ook VANDE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 103: de auteurs vragen zich terecht af of het wel aan het Hof van Cassatie is om de bevoegdheid van de grondwetgever te begrenzen.

512 DELVA 1995, 637-646; LEJEUNE & BROUWERS 1992, 671-676 en MELCHIOR & VANDERNOOT 1998, 3-45.

513 Artikel 3, § 2, van de Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

514 GW Hof nr. 26/91, 16 oktober 1991 en GW Hof nr. 12/94, 3 februari 1994. VANDE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 105.

afgeleid dat het Grondwettelijk Hof de voorrang verleent aan de Grondwet. In de rechtsleer wordt de kritiek geuit dat die rechtspraak niet te verzoenen valt met de leer van het monisme.<sup>515</sup> Sommige rechtsgeleerden trachten de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof te interpreteren in een monistisch perspectief. Zo stelt POPELIER dat het Grondwettelijk Hof enkel zal nagaan of de toetreding tot een internationale rechtsorde initieel niet in strijd is met de Grondwet maar eens dat op rechtmatige wijze tot de internationale rechtsorde is toegetreden, zal de internationale norm primeren op de Grondwet.<sup>516</sup> Bijgevolg kan een verdrag enkel op rechtsgeldige wijze tot stand komen en gevolgen hebben als het conform is aan de nationale grondwettelijke bepalingen.

De Raad van State baseert zich zowel op voormeld artikel 34 GW als op de initiële grondwettigheid tot het bepalen van zijn standpunt inzake de verhouding tussen de Grondwet en een internationale norm.

De Raad stelde in het bijzonder in het arrest Orfinger dat interpretaties die het Hof van Justitie verleende aan de Uniebepalingen voorrang hadden op de Belgische Grondwet op grond van artikel 34 GW.<sup>517</sup> De Afdeling wetgeving van de Raad van State stelde ten aanzien van het secundaire Unierecht dat als conform artikel 34 GW bepaalde machten aan volkenrechtelijke instellingen waren opgedragen, de Grondwet niet nadien tegen de secundaire bepalingen kon worden ingeroepen.

De volkenrechtelijke instellingen zijn bijgevolg bij het uitoefenen van de hen toebedeelde machten niet gehouden de bepalingen van de Belgische Grondwet na te leven.<sup>518</sup> De Raad van State benadrukt echter dat artikel 34 GW de Belgische instanties niet toelaat een verdrag te sluiten en goed te keuren dat uitdrukkelijk afwijkingen van de Grondwet bevat die verder gaan dan wat de opdracht van de bevoegdheden aan een internationaalrechtelijke organisatie inhoudt. Om met een dergelijke internationaalrechtelijke norm die zodanige afwijkingen zou bevatten, in te stemmen, moet eerst de Grondwet worden herzien. Het is echter niet aan de auteurs van het verdrag of aan de wetgever – in de wet tot instemming met het verdrag – de Grondwet te wijzigen.<sup>519</sup> De rechtspraak van de Raad van State is niet conform de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wat betreft de verhouding tussen de Grondwet en wetten tot omzetting van een Unierichtlijn in het Belgische recht. Het Grondwettelijk Hof acht zich wel degelijk bevoegd derge-

---

515 LEJEUNE & BROUWERS 1992, 671-676 en VAN NIEUWENHOVE 1994-95, 449-457.

516 POPELIER 1994-95, 1077.

517 RvS 5 november 1996, Orfinger, nr. 62.922, *CDPK* 1997, 134 (artikel 48, 4<sup>e</sup> lid EG zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie heeft voorrang op het nationale recht inclusief artikel 10, 2<sup>e</sup> lid GW).

518 Bv. Advies RvS 15 februari 2005, *Parl.St.* VI. Parl. 2004-2005, nr. 358/1, *TBP* 2006, 243 en Advies RvS 4 november 2005, *Parl.St.* Kamer 2005-2006, nr. 2189/1, *TBP* 2006, 318.

519 Bv. Advies RvS 21 april 1999, *Parl.St.* Senaat 1999-2000, nr. 329/1, *TBP* 2000, 797.

lijke normen te toetsen aan de Grondwet terwijl de Raad van State oordeelt dat de ongrondwettigheid van die normen tot omzetting wordt gedekt door artikel 34 GW.<sup>520</sup> Het Grondwettelijk Hof is wel bereid in dit kader prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie te stellen.<sup>521</sup>

In het Belgische algemene bestuursrecht is er weinig rechtsleer en rechtspraak die ten gronde ingaat op de toepassing en doorwerking van de Europese rechtsbeginselen. Enkele jaren geleden is over de bestuursrechtelijke beginselen in de Europese Unie een bijdrage van LENAERTS verschenen, zonder evenwel op de doorwerking ervan in de Belgische rechtsorde in te gaan.<sup>522</sup> In andere werken worden de beginselen soms aangehaald.<sup>523</sup> Hieronder wordt onderzocht in welke mate het Europese vertrouwensbeginsel in de Belgische rechtspraak wordt toegepast en of er ruimte is voor het nationale beginsel binnen Europese grenzen. Ten slotte wordt nagegaan of het Europese beginsel soms ook in louter nationale zaken wordt toegepast.

#### 8.7.2 *Europees vertrouwensbeginsel*

Tot op heden komt het Europese vertrouwensbeginsel – zoals het wordt ingevuld door het Hof van Justitie – zelden aan bod in de Belgische rechtspraak. Het Europese recht wordt niet steeds consequent toegepast en geregeld wordt een zaak die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt, afgedaan als een louter nationale zaak. Bestuursrechtelijke aspecten worden vaak op lokaal vlak bekeken en Europese regelen worden soms uit het oog verloren. Hieronder wordt ingegaan op het schaarse aantal zaken betreffende de mogelijke toepassing van Europese rechtsbeginselen in het bijzonder het vertrouwensbeginsel in de rechtspraak van de Raad van State.

De zaak Euro-Silo betrof een verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging van een besluit van de Vlaamse minister van leefmilieu en landbouw van 18 juli 2001 waarbij het verzoek tot het bekomen van een toelating tot afwijking van de PCB-afbouwregeling om een aantal apparaten langer dan de voorgeschreven termijnen in gebruik te mogen houden, werd geweigerd. Als derde middel voerde NV Euro-Silo de schending van de beginselen van redelijkheid, vertrouwen en proportionaliteit aan. Zij stelde dat de ganse wetgeving over het verwijderen van PCB's terugging op een Unierichtlijn 96/59/EEG en het ministerieel besluit aldus moest worden getoetst aan de Europese begrippen van rechtszekerheid en proportionaliteit. Enerzijds was er rechtszekerheid in de zin van duidelijkheid dat eiste dat rechtsregels duidelijk

520 VANDE LANOTTE & GOEDERTIER 2010, 109.

521 Bv. GW Hof nr. 92/2006, 7 juni 2006 (omzetting richtlijn) en GW Hof nr. 124/2005, 13 juli 2005 (omzetting Europees kaderbesluit).

522 LENAERTS 2006, 67-97. Zie ook DE VOS 2007, 778-791.

523 Bv. POPELIER verwerkt hier en daar het Europese rechtszekerheidsbeginsel in POPELIER 1997a, 663 p. Zie bv. over openbaarheid van bestuur BOES & SCHRAM 2004, 11-38.

moesten zijn en hun toepassing voorzienbaar door hen die erdoor werden geraakt, anderzijds was er rechtszekerheid in de zin van vertrouwen dat volgens verzoeker betekende dat het Hof van Justitie stelde dat particulieren beschermd zijn door ieder wettig vertrouwen dat was gewekt door de overheid, *in casu* een Vlaamse overheid in uitvoering van een Europese richtlijn. De Raad van State overwoog echter dat het Vlaamse Gewest terecht deed gelden dat ze geen afwijking van het besluit van 17 mei 2000 houdende vaststelling van het verwijderingsplan voor aanwezige PCB's kon verlenen. Het Vlaamse Gewest had hierbij geen appreciatierecht zodat volgens de Raad er geen schending van het redelijkheids- of proportionaliteitsbeginsel kon zijn. Verder stelde de Raad dat geenszins was aangetoond dat het Vlaamse Gewest vertrouwen zou hebben gecreëerd dat een aanvraag tot een afwijking zoals deze van verzoeker in elk geval zou worden toegestaan. De Raad vervolgde met de stelling dat verzoeker niet kon aanduiden op welke wijze in het Europese recht er beginselen van vertrouwen, redelijkheid en proportionaliteit zouden gelden die strenger zouden zijn dan deze van het Belgische bestuursrecht. Daarenboven werd niet verduidelijkt waarom deze Europeesrechterlijke beginselen relevant zouden zijn bij de beoordeling 'niet van de wijze waarop de richtlijn 96/59/EEG werd omgezet in het intern recht, maar van de concrete toepassing van het interne recht op een individueel geval'.<sup>524</sup> Hierbij kan worden opgemerkt dat de Europese beginselen in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie wel van belang waren want die zaak viel wel degelijk binnen het toepassingsgebied van het Europese recht.

Een zaak van 26 augustus 1999<sup>525</sup> betrof de referentiehoeveelheden die aan een traditionele marktdeelnemer in de bananensector waren meegedeeld door het Belgische Interventie- en Restitutiebureau. Het betrof referentiehoeveelheden die voorlopig waren goedgekeurd voor de jaren 1994, 1995 en 1996 die bij beslissing van 14 mei 1999 ter kennis waren gebracht. Op 4 juni 1999 werd per fax kennis gegeven aan de betrokken marktdeelnemer dat de krachtens de beslissing van 14 mei 1999 toegewezen hoeveelheden werden beperkt op basis van de herberekende referentiehoeveelheden. De betrokkene diende een verzoek tot schorsing (en vernietiging) in bij de Raad van State. De toegewezen hoeveelheden vormden de basis voor de berekening van toekomstige invoervergunningen dus had die herberekening volgens verzoeker een directe weerslag op zijn toekomstige rechten. Verzoeker vond recht te hebben op een invoerquotum van X aantal kilo tegen het in de Europese regeling vastgestelde voorkeurtarief zoals door het Belgische Interventie- en Restitutiebureau in haar brief van 10 december 1998 was meegedeeld. De Raad oordeelde dat echter in die brief ook stond dat de toewijzing slechts tijdelijk was, dat de gegevens werden overgezonden naar de Europese Commissie en het mogelijk was dat er dubbeltellingen zouden opduiken, dat er daarenboven nog controles aan de gang waren en de referentiehoeveelheden nog konden worden aangepast. Het Belgische Interventie- en Restitutiebureau had volkomen gehandeld naar de

---

524 RvS 14 februari 2002, nr. 103.580, Euro-Silo.

525 RvS 26 augustus 1999, nr. 82.141, Van Damme.



geest van de toepasselijke verordening.<sup>526</sup> In die verordening staat immers dat er verificaties en controles door de bevoegde nationale autoriteiten kunnen gebeuren in samenwerking met de Commissie en dat die verrichtingen tot correcties van de referentiehoeveelheden of van de jaarlijkse toewijzingen van de marktdeelnemers kunnen leiden. De toewijzingen en referentiehoeveelheden zouden aldus de verordening ‘geen verworven rechten vormen en evenmin door de marktdeelnemers als gewettigde verwachtingen kunnen worden ingeroepen.’ De Raad van State concludeerde dan ook dat de vermindering van de referentiehoeveelheden bijgevolg geen ernstig nadeel vormden met het oog op een schorsing.

Hieronder wordt kort ingegaan op het fiscale recht omdat het in België vooral in die rechtstak is dat het vertrouwensbeginsel een bijzondere rol speelt en in dit rechtsgebied uitdrukkelijke aandacht wordt besteed aan de doorwerking van de Europese algemene rechtsbeginselen en in het bijzonder het Europese vertrouwensbeginsel.<sup>527</sup> In de Belgische fiscale rechtsleer wordt gewezen op het feit dat de invulling van het beginsel van gerechtvaardigde verwachtingen door het Europese Hof van Justitie enkel afdwingbaar is in materies die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen. VANDEBERGH levert hierop een verregaand commentaar: ‘Dit zou dan betekenen dat er twee interpretaties van het vertrouwensbeginsel naast elkaar zouden bestaan. Dit is op zich al te gek. Nu het vertrouwensbeginsel evenwel deel uitmaakt van supranationaal recht, en dit recht primeert op ons nationaal recht (...) mag men aanvaarden dat de inhoud van het vertrouwensbeginsel, zoals voorgehouden door het Europees Hof van Justitie in alle takken van ons recht moet worden toegepast als deel van supranationaal recht dat primeert op ons nationaal recht.’<sup>528</sup> Die uitspraak gaat verder dan de rechtspraak van het Hof van justitie op grond waarvan het Europese vertrouwensbeginsel enkel verplicht moet worden toegepast voor materies die volledig zijn geëuropeaniseerd. Betreft het een zaak die valt onder een materie die niet volledig is geëuropeaniseerd, dan kan een (verdergaand) nationaal vertrouwensbeginsel worden toegepast binnen Europees afgebakende grenzen. In louter nationale zaken geldt het nationale vertrouwensbeginsel.

De rechtbank te Antwerpen stelde in een vonnis van 16 februari 2007 vast, dat het bestuur jarenlang onrechtmatig een btw-vrijstelling voor de berging van boten aan een sportvereniging (georganiseerd als een vereniging zonder winstoogmerk) had toegestaan. De rechtbank poneerde dat volgens de Europese rechtspraak in het kader van het gemeenschappelijke btw-stelsel de nationale belastingdiensten

526 Zie EG Verordening nr. 2362/98 van de Commissie van 28 oktober 1998 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EEG) nr. 404/93 van de Raad betreffende de regeling voor de invoer van bananen in de Gemeenschap, *Pb. L.* 31 oktober 1998, afl. 293, 32-45.

527 DAUGINET & AMEYE 2009, 3-38.

528 VANDEBERGH 2007, 1031.

het vertrouwensbeginsel moesten in acht nemen, zelfs al werd de vrijstelling van btw onwettig aanvaard door het bevoegde bestuur. Het bestuur kon dan ook geen navordering instellen en dus niet meer op het verleden terugkomen.<sup>529</sup> Het bestuur had jaren die vrijstelling aanvaard en de plotse wijziging van zijn houding heeft het gewekte vertrouwen geschonden. De rechtbank doelde op het Europese vertrouwensbeginsel daar het gaat over een Europese regeling – de zesde btw-richtlijn – die direct in de Belgische rechtsorde wordt toegepast. Het Hof van Justitie stelde inderdaad onder meer in de zaak Elmeka dat in het kader van een gemeenschappelijk stelsel van btw de nationale belastingdiensten het vertrouwensbeginsel in acht moeten nemen. Het is de verwijzende nationale rechter die moet beoordelen of in de omstandigheden van het geval de belastingplichtige redelijkerwijze kon aannemen dat de betrokken beschikking door de bevoegde instantie was gegeven.<sup>530</sup> Het is echter merkwaardig dat de rechtbank stelde dat volgens de Europese rechtspraak het vertrouwensbeginsel in acht moest worden genomen zelfs al werd de vrijstelling van de btw onwettig aanvaard. Het is immers vaste rechtspraak van de Unierechters dat het Europese vertrouwensbeginsel nooit *contra legem* kan worden toegepast.<sup>531</sup>

### 8.7.3 Nationaal vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden

#### 8.7.3.1 Staatssteun

Er kan in herinnering worden gebracht dat België geen algemene wet kent die de intrekking regelt van bestuursbesluiten. België kent vaak praktische problemen bij de terugvordering van staatssteun en dat is gebleken in meerdere arresten van het Hof van Justitie.<sup>532</sup> In Vlaanderen zijn er verschillende bijzondere lagere regelingen waarin zowel de voorwaarden voor steunverlening zijn vastgesteld als de omstandigheden waaronder terugvordering moet plaatsvinden, in het bijzonder wanneer niet voldaan is aan de voorwaarden voor steunverlening.<sup>533</sup> In die regelingen wordt vaak expliciet gerefereerd naar de Europese steunbepalingen (bijvoorbeeld art. 16 Besluit 11 januari 2002: plicht tot aanmelding omvangrijke

---

529 Rb. Antwerpen 16 februari 2007, *TFR* 2008, 330.

530 HvJ C-181/04, *Elmeka*, *Jur.* 2006, I-8167. Zie ook HvJ C-381/97, *Belgacodex*, *Jur.* 1998, I-8153 en HvJ C-376/02, *Stichting 'Goed Wonen'*, *Jur.* 2005, I-3445.

531 DAUGINET EN AMEYE stellen in hun bijdrage: 'Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt de *contra legem*-toepassing zonder meer' van de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen: DAUGINET en AMEYE 2009, 4 en 9-10. Echter, zoals gesteld wijst het Hof de *contra legem* toepassing resoluut af.

532 Bv. HvJ C-5/86, *Commissie v. België*, *Jur.* 1987, 1773; HvJ C-375/89, *Commissie v. België (Beaulieuzaak)*, *Jur.* 1991, I-383 en HvJ C-5/01, *België v. Commissie (Cockerill Sambre)*, *Jur.* 2002, I-11911. Zie JORIS 1991-92, 435-439.

533 Bv. Art. 38 van het Decreet van de Vlaamse gemeenschap van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid, *BS* 25 maart 2003, 14338 en art. 9 van het Besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 1994 tot uitvoering van het decreet van 16 december 1993 tot het bevorderen van de economische expansie in het Vlaamse Gewest, *BS* 5 mei 1994, 12043.

steunmaatregelen).<sup>534</sup> Het probleem is echter dat vaak niets is bepaald voor het geval dat de steun niet is aangemeld en op grond van het Unierecht om die reden tot terugvordering van de steun moet worden overgegaan. De rechtspraak inzake de steunverlening ligt verspreid over de Raad van State en de burgerlijke rechters die er niet steeds eenzelfde denkwijze op nahouden. Dit wordt hierna toegelicht.

De Belgische burgerlijke rechter is van oordeel dat bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke rechtshandelingen die conflicteren met de vereisten van het EU-verdrag betreffende staatssteun ongeldig respectievelijk nietig zijn. Dit heeft concreet tot gevolg dat geen afzonderlijke rechtshandeling vereist is voor het ongedaan maken van de verleende steunmaatregelen. De grond tot ongeldigheid van een in strijd met artikel 108, § 3, 3<sup>e</sup> volzin VWEU gegeven bestuursbesluit is dus niet het nationale recht maar het EU-recht zelf. Een bijkomend gevolg is dat de mogelijke schending van gewekt vertrouwen niet relevant is.

De zaak Tubemeuse<sup>535</sup> betrof een beroep tegen een zaak van het Hof van beroep van Luik voor het Hof van Cassatie waarin steunverlening op grond van een privaatrechtelijke rechtshandeling aan de orde was. Het Hof van Cassatie oordeelde *in casu* dat een kapitaalinjectie van de staat in een onderneming in de vorm van een kapitaalparticipatie zijn karakter als aandeelhouderschap verloor als de Commissie vond dat het onrechtmatige staatssteun in strijd met de artikelen 87 en 88 EG (nieuwe artikelen 107 en 108 VWEU) was. De steunverlening door middel van een privaatrechtelijke rechtshandeling werd naar nationaal recht wegens strijdigheid met de Europese steunregels als nietig beschouwd op grond van het algemene beginsel van verrijking zonder oorzaak. Het ging om een absolute of volstreekte nietigheid wat concreet inhield dat de nietigheid door elke partij kon worden ingeroepen en door de rechter desgevallend ambtshalve moest worden toegepast.<sup>536</sup>

534 Besluit Vlaamse regering van 11 januari 2002 betreffende steun voor ecologie-investeringen door ondernemingen, *BS* 10 april 2002, 14716.

535 Cass. 18 juni 1992, *TRV* 1993, 234, noot GILLIAMS. Zie bv. ook DE WAARD e.a. 2005, 83.

536 Het Hof van Cassatie beschouwde aldus de negatieve commissiebeslissing ten aanzien van de kapitaalbreng als een voldoende grondslag om de onderliggende overeenkomst nietig te achten; zij beruste op een ongeoorloofde oorzaak en de betaling was bijgevolg onverschuldigd (artikel 6 en 1131 BW). GILLIAMS stelt dat in plaats van de redenering van het Hof van Cassatie die kan worden gelezen in de zin dat de kapitaalbreng een ongeoorloofde oorzaak heeft omdat de Commissie de terugvordering van de ingebrachte bedragen heeft bevolen (het Hof noemt echter zelf niet expliciet wat de basis daarvan is), het zuiverder is te stellen dat de ongeoorloofde oorzaak volgt uit de schending van oud artikel 93, lid 3 EEG (nieuw 108, § 3 VWEU) dat rechtstreekse werking heeft. Concreet zou dan, als een steunmaatregel door kapitaalbreng ten uitvoer wordt gelegd zonder vooraf aan de Commissie ter goedkeuring te zijn voorgelegd of zonder het eindoordeel van de Commissie af te wachten, de betrokken transactie een ongeoorloofde oorzaak hebben en volstrekt nietig zijn. Volgens GILLIAMS kan de Unievriendelijke redenering van het Hof van Cassatie ook worden toegepast op andere vormen van steun. Wel is het zo dat de rechter de bevoegdheid heeft zelf te beoordelen of de nietigheidssanctie van artikel

In de zaak Lornoy en zonen was een bestuursbesluit en geen private overeenkomst aan de orde.<sup>537</sup> Die zaak betrof een omgekeerde vordering; daarvan is sprake wanneer de heffingsplichtigen heffingen die waren geheven ter financiering van een steunmaatregel terugvorderen. De meldingsplicht van artikel 88, § 3, EG (nieuw artikel 108, § 3, VWEU) heeft niet alleen betrekking op de steunmaatregel zelf maar ook op de wijze van financiering ervan zodat de gevolgen voor het niet in acht nemen van artikel 88, § 3, EG ook gelden voor de maatregelen ter financiering van een steunmaatregel.<sup>538</sup> In de zaak Lornoy en zonen was de terugvordering van bijdragen aan de orde die een aantal bedrijven (o.a. Lornoy en zonen) op grond van een nationale wettelijke regeling hadden betaald voor de slacht van dieren. De bijdragen werden gedaan aan een Fonds voor de gezondheid en productie van dieren waarbij de opbrengst uitsluitend aan Belgische dieren ten goede kwam. De Commissie oordeelde echter dat het een steunmaatregel was die onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt (op 7 mei 1991).<sup>539</sup> Het Hof van Cassatie sprak in de overwegingen naar aanleiding van het eerste cassatiemiddel van ‘ongeldigheid’ van de uitvoeringsmaatregelen die in strijd met het in artikel 88, § 3, EG (nieuw artikel 108, § 3, VWEU) opgelegde verbod zijn vastgesteld. De conclusie van de AG had het ook over ongeldigheid. Het Hof voegde daaraan toe dat de hogere beroepsrechter ‘zonder schending van de in het middel aangewezen wetsbepalingen en algemeen rechtsbeginsel’ had beslist dat de onrechtmatigheidssanctie blijkens artikel 88, § 3 van het EG-verdrag (nieuw artikel 108, § 3 VWEU) ‘leidt tot de onmogelijkheid voor de lidstaat de steunverlening (...) uit te voeren.’

Het Hof stelde in de overwegingen met betrekking tot het tweede middel: ‘Overwegende dat nadat de Commissie een beslissing heeft genomen na afloop van de procedure ingesteld op grond van artikel 88, lid 2, (...) de doelstellingen van artikel 88, lid 3, (...) vervuld zijn, zodat de rechtspositie van de justitiabelen voor de toekomst uitsluitend beheerst en bepaald wordt door de beschikking.’ Uit deze redenering kan worden afgeleid dat de negatieve Commissiebeschikking een voldoende grondslag vormt om aan te nemen dat de steunmaatregelen ongeldig zijn en dat dit dus niet eerst door een nationale autoriteit zelfstandig moet worden vastgesteld. De heffingen die de bedrijven hadden betaald op grond van de steunregeling moesten worden terugbetaald op grond van de regeling van de onverschuldigde betaling in het Belgische Burgerlijk Wetboek (in het bijzonder artikel 1235 BW, 1376 BW

---

1131 BW tot gevolg moet hebben dat het ganse bedrag wordt teruggegeven dan wel dat hetgeen reeds is gepresteerd door één of beide partijen moet worden behouden. Dit laat concreet toe dat de rechter de belangen van betrokken derden kan beschermen door bepaalde rechtsgevolgen van een nietige rechtshandeling in stand te laten. GILLIAMS 1993, 237.

537 Cass. 19 januari 2001, *Arr. Cass.* 2001, nr. 41.

538 HvJ C-34/01 - C-38/01, *Enrisorce*, *Jur.* 2003, I-14243; HvJ C-261/01 en C-262/01, *Van Calster en Cleeren en Openbaar Slachthuis*, *Jur.* 2003, I-12249 en HvJ C-266/04 - 270/04, C-276/04 en C-321/04 - 325/04, *Casino France e.a.*, *Jur.* 2005, I-9481.

539 *Pb. L.* 25 oktober 1991, afl. 294, 43.

en 1377 BW)<sup>540</sup> en het algemene beginsel van verrijking zonder oorzaak. Het Hof ging vervolgens in op de vraag hoe de leer van de ongerechtvaardigde verrijking in geval van terugvordering van in strijd met het EU-recht geheven heffingen moest worden toegepast. Het Hof van Cassatie stelde in zijn overwegingen met betrekking tot het eerste onderdeel van het vierde cassatiemiddel: ‘Overwegende dat het gemeenschapsrecht eraan in de weg staat dat een lidstaat aan de terugbetaling van met het gemeenschapsrecht strijdige heffingen een voorwaarde verbindt zoals dat die heffingen niet of niet volledig op derden zijn afgewenteld, waarbij het bewijs dat aan die voorwaarde is voldaan, door de verzoeker moet worden geleverd,’<sup>541</sup> Dat heffingen niet vermoed worden op derden te zijn afgewenteld; Dat zoals blijkt uit het arrest van 9 februari 1999 van het Hof van Justitie in de zaak C-343/96, degene die de heffingen heeft betaald niet verplicht kan worden te bewijzen dat de onverschuldigd betaalde heffingen niet op derden zijn afgewenteld; Overwegende dat het arrest [van het Hof van beroep te Antwerpen] oordeelt dat te dezen geen sprake kan zijn van een verrijking zonder oorzaak en zodoende de in het onderdeel aangewezen wetsbepalingen niet schendt.’ Het cassatieberoep dat de staat had ingesteld, werd verworpen.

Het Hof van Cassatie nam in de zaak Lornoy en zonen zonder meer de ongeldigheid van uitvoeringsmaatregelen die in strijd zijn met het in artikel 108, § 3, VEU opgelegde verbod zijn vastgesteld, aan. Het bestuursbesluit tot toekenning van de steun dat in strijd is met artikel 108, § 3, VEU hoeft dus niet eerst te worden ingetrokken en de bestuursrechter hoeft niet eerst een oordeel te geven over dat besluit. Het gegeven dat de steun is verleend door middel van een bestuursbesluit staat niet in de weg aan een burgerrechtelijke terugvordering. Bijgevolg kunnen noch het nationale vertrouwensbeginsel noch de intrekkingregeling van de Raad van State toepassing vinden. Een ongeldige bestuurshandeling wordt geacht nooit te hebben bestaan en er kunnen dus geen rechtsgevolgen uit zijn voortgevloeid (hetzelfde geldt voor de nietige private rechtshandeling).<sup>542</sup>

540 Artikel 1235 BW: ‘Iedere betaling onderstelt een schuld: hetgeen betaald is zonder verschuldigd te zijn, kan worden teruggevorderd. Geen terugvordering kan plaatshebben ten opzichte van natuurlijke verbintenissen die men vrijwillig voldaan heeft’. Artikel 1376 BW: ‘Hij die bij vergissing of met zijn weten iets ontvangen heeft dat hem niet verschuldigd was, is verplicht het terug te geven aan degene van wie hij het ontvangen heeft zonder dat het verschuldigd was.’ Artikel 1377 BW: ‘Wanneer een persoon die bij vergissing meende schuldenaar te zijn, een schuld betaald heeft, is hij gerechtigd het betaalde van de schuldeiser terug te vorderen. Dit recht houdt evenwel op wanneer de schuldeiser, ten gevolge van die betaling zijn titel vernietigd heeft, behoudens het verhaal van degene die betaald heeft, op de werkelijke schuldenaar.’

541 Een vergelijkbare uitspraak werd gedaan door de Franse *CE* in *CE* 15 juli 2004, nr. 264494, *Gemo*.

542 Het Belgische Hof heeft in de zaak *Tubemeuse* echter een mogelijkheid geopend om bepaalde rechtsgevolgen van de nietige private rechtshandeling in stand te laten. Dit komt weliswaar tegemoet aan een probleem van praktische aard maar is vanuit theoretisch per-

Niet veel rechtsgeleerden wagen zich aan de problematiek rond de terugvordering van steun en de vraag of ingevolge het nationale recht nog een intrekkingshandeling nodig zou zijn. JORIS merkt op dat de Commissie in het verleden bij het bevelen van de terugvordering van steun het soms zo formuleerde dat de steun moest worden ‘ingetrokken’, ‘opgeheven’ of ‘ongedaan gemaakt’.<sup>543</sup> Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de Commissie meende dat eerst naar nationaal recht een intrekkingshandeling nodig is alvorens de steun kan worden teruggevorderd. In latere beschikkingen is de Commissie echter systematisch de uitdrukking terugvorderen gaan gebruiken en intrekken betekent volgens de Commissie zelf – dat blijkt uit het Vijftiende verslag over het mededingingsbeleid, punt 201 – terugvorderen.<sup>544</sup> Wat er nationaalrechtelijk gebeurt, is geen zaak van de Commissie maar van de lidstaten. De lidstaten moeten er wel voor zorgen dat op een of andere manier het eindresultaat wordt bereikt, namelijk de effectuering van de terugvordering.

Een interessant vonnis met betrekking tot steunverlening door de overheid door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst is de Beaulieuzaak voor de rechtbank van koophandel te Gent. In die zaak wees de rechtbank de toepassing van het vertrouwensbeginsel af op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot niet aangemelde steun en uitzonderlijke omstandigheden.

De rechtbank oordeelde in de zaak Beaulieu dat de steun die door de Belgische staat was verleend (door middel van een kapitaalbreng) aan de NV Kunststoffen Beaulieu en die door de Commissie onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt was verklaard, moest worden teruggevorderd.<sup>545</sup> De rechtbank wees het middel van schending van het vertrouwensbeginsel als verzet tegen de terugvordering af. Uit de rechtsleer en de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt immers duidelijk dat de NV Kunststoffen Beaulieu als voorzichtige onderneming vooraleer de steun te accepteren zou moeten hebben geverifieerd of de steun wel was aangemeld bij en goedgekeurd door de Commissie. Daarenboven voerde de Beaulieugroep regelmatig transacties uit met de overheidsorganen die elementen van steun bevatten (bijvoorbeeld Verlipack, Idealspun). Tevens is de groep omringd door goede adviseurs met kennis van de Europese steunregels en is de groep sterk gestructureerd en hebben ook de filialen voldoende kennis van de Europese materie. Beaulieu had rechtstreeks contact moeten opnemen met de Commissie. Er waren volgens de rechtbank geen uitzonderlijke omstandigheden aanwezig die een vertrouwen in de rechtmatigheid van de steun konden rechtvaardigen. De Commissie was in een korte periode na de notificatie van 20 juli 1983 de procedure van artikel 93, § 2, eerste alinea EEG (huidig artikel 108, § 2, VWEU) gestart, die ook binnen een redelijke

---

spectief problematisch: rechtsgevolgen die nooit tot stand zijn gebracht kunnen moeilijk in stand worden gelaten. DE WAARD e.a. 2005, 84 e.v.

543 JORIS 1987-88, 976.

544 JORIS 1987-88, 978.

545 Kh. Gent 25 februari 1994, *TRV*, 1995, 335, noot GILLIAMS 1995, 342-345.

termijn tot de beslissing van 30 november 1983 had geleid. De rechtbank stelde dat een definitieve negatieve commissiebeschikking de nationale rechter bond zodat – om welke reden dan ook – de geldigheid van die beschikking en de gevolgde procedure om tot die beschikking te komen niet meer ter discussie kon worden gesteld.<sup>546</sup> De overeenkomst tot steunverlening werd conform de Tubemeuse-regel volstrekt nietig geacht. Niet alleen de steun moest worden teruggevorderd maar ook de interesten vanaf de ingebrekestelling door de Belgische regering van de groep Beaulieu de steun terug te betalen. De interesten moeten conform de Europese rechtspraak worden betaald vanaf de periode van onrechtmatige toekenning tot aan de terugbetaling. De rechtbank stelde echter dat de interest loopt vanaf de terugvordering van de steun. GILLIAMS merkt in zijn noot bij dit vonnis nog op dat de Commissiebeschikking weliswaar niet uitdrukkelijk de vordering van interesten beveelt maar dat die verplichting kan worden afgeleid uit de ‘beschikkingspraktijk’ van de Commissie.<sup>547</sup>

De vraag rijst op welke rechtsgrond het ongedaan maken van de steunverlening kan worden gebaseerd als er geen commissiebeslissing voorhanden is.

In de zaak Dufrasne Métaux voor de Raad van State verleende het Waalse Gewest in 1995 steun aan het metaalbedrijf Dufrasne Métaux voor het ‘recyclen van schroot tot secundaire grondstoffen.’<sup>548</sup> De steun die werd toegekend was deels afkomstig van het Waalse Gewest en deels van Europa (EFRO) (daarenboven werd vrijstelling van onroerende voorheffing voor vijf jaar gegeven). De steun kreeg gestalte in een overeenkomst waarin werd neergeschreven dat de betrokken vennootschap verklaarde kennis te hebben van de toen geldende artikelen 92 en 93 EEG (nieuwe artikelen 107 en 108 VWEU) en het daaruit voortvloeiende afgeleide recht. Tevens verklaarde de vennootschap op de hoogte te zijn van de algemene voorwaarden voor toekenning van de EFRO-bijstand vervat in een aantal verordeningen. Als de Commissie zou beslissen de uitbetaling van de steun stop te zetten kon worden overgegaan tot schorsing van de uitbetaling van de gehele investeringspremie. Verder werd vermeld dat de steun kon worden teruggevorderd als na inspectie bleek dat de investeringspremie niet of niet conform was uitgevoerd. Twee van de drie schijven van de steun werden in de eerste helft van 1996 uitbetaald zonder dat de steun vooraf was aangemeld. In november 1996 werd de steun bij besluit ingetrokken omdat uit de Commissiemededeling in juni 1996 met betrekking tot gelijkaardige steun verleend door Duitsland was gebleken dat de verleende steun die de schrootproductie vergemakkelijkte als verboden werd beschouwd. Het bedrijf dat de derde schijf van de steun niet kreeg en de ontvangen steun moest

546 Beaulieu ging nog in beroep maar dit vonnis werd zowel in tweede aanleg als in cassatie bevestigd. Zie Gent 5 oktober 2000, *onuitg.* en Cass. 22 februari 2002, *onuitg.* Zie ook DEN OUDEN 2005, 88.

547 GILLIAMS 1994, 344.

548 RvS 16 maart 2001, nr. 94.080, Dufrasne Métaux. Zie ook GOOSSENS 2005, 89.



terugbetalen, stelde een vordering tot aansprakelijkheid in tegen het Waalse Gewest voor de rechtbank van eerste aanleg te Bergen en een beroep tot vernietiging van het intrekkingbesluit voor de Raad van State. Het Waalse Gewest stelde dat Dufrasne Métaux werd bestempeld als in aanmerking komend voor investeringssteun omdat ervan uit was gegaan dat de Europese kadervoorschriften voor het verlenen van steun aan de staalnijverheid geen betrekking hadden op toeleveranciers of klanten van staalbedrijven maar enkel golden voor de staalproductie zelf. Nu was vernomen dat verschillende nevenactiviteiten die verband houden met schroot of galvanide eveneens vielen onder die kadervoorschriften die in een verbod van steun voorzagen, moest die steun worden teruggevorderd want *in casu* kon ook geen beroep worden gedaan op de toegestane uitzonderingen op het verbod met betrekking tot onderzoek en ontwikkeling, milieubescherming of sluiting van ondernemingen.

Dufrasne Métaux voerde één middel aan voor de Raad van State ontleend aan ‘schending van het algemeen beginsel van rechtszekerheid, van het algemeen beginsel van de intrekking van bestuurshandelingen, aan ontstentenis van motieven, ontstentenis van motivering en aan machtsoverschrijding.’ *In casu* werd een beslissing waaraan zij rechten had ontleend, ingetrokken meer dan één jaar nadat de ingetrokken beslissing was uitgevaardigd. Terwijl volgens haar onregelmatige begunstigende beslissingen enkel konden worden ingetrokken binnen de termijn waarin daartegen een beroep bij de Raad van State kon worden ingesteld of wanneer een beroep was ingesteld tot de sluiting van de debatten. Daarenboven voerde ze nog aan dat de intrekking van een dergelijke handeling zelfs niet kon binnen de voormelde termijn omdat de onregelmatigheid misschien niet uitsluitend maar toch in hoofdzaak aan de bestuursoverheid zelf te wijten was. Het Waalse Gewest stelde dat Dufrasne geen enkel belang had bij een vernietigingsarrest omdat het Waalse Gewest *in casu* een gebonden bevoegdheid had en de bepalingen van de EU betreffende de staatssteun aan ondernemingen strikt moest toepassen zonder dat de lidstaten van de Unie en/of hun territoriale onderverdelingen daarvan mochten afwijken. De activiteiten kwamen immers niet in aanmerking voor steun en de steunverlening was ook niet aangemeld bij de Commissie zodat de steun onwettig was. Er zou dus alleen een nieuwe beslissing in dezelfde zin kunnen worden genomen. Het rechtscollege waarbij een vordering tot terugbetaling van de uitgekeerde steunbedragen aanhangig was, zou verplicht zijn die vordering in te willigen. Het Waalse Gewest staaft zijn verweer met het arrest Alcan van het Hof van Justitie waarin werd bepaald dat de steun overeenkomstig de beschikking van de Commissie moest worden ingetrokken ook als de betrokken nationale autoriteit de termijn had laten verstrijken waarna naar nationaal recht intrekking in het belang van de rechtszekerheid was uitgesloten. De afwezigheid van een commissiebeschikking *in casu*, werd afgedaan als irrelevant.

De Raad van State wees het argument af dat de rechtspraak van de zaak Alcan *in casu* moest worden toegepast. De zaak Alcan kon niet worden getransponeerd naar deze zaak omdat er *in casu* geen commissiebeschikking bestond en dat er geen enkele zekerheid was omtrent de beslissing die de rechtbank van eerste aanleg te Bergen zou nemen met betrekking tot het bestaan en de teruggave van de steun.

Er was immers niet bewezen dat in geval van steun aan de staalindustrie de beschikking 3855/91/EGKS van de Commissie van 27 november 1991 een radicaal verbod inhield voor het verlenen van elke steun voor de werking of herstructurering van een onderneming. Uit de rechtspraak van het Gerecht was immers gebleken dat de Commissie afwijkingen kon toestaan. Bijgevolg was niet bewezen dat al was de Commissie in kennis gesteld, de Commissie zulks verboden of geweigerd zou hebben. Het komt alleen de Commissie toe om te oordelen over de vraag of steunmaatregelen verenigbaar zijn met de gemeenschappelijke markt.<sup>549</sup> De nationale rechter kon wel de Commissie om opheldering vragen in verband met de uitlegging van het begrip steun of een prejudiciële vraag voorleggen aan de Commissie (maar had dit niet gedaan).<sup>550</sup> De Raad vond dan ook dat er geen enkele reden kon worden gevonden om af te stappen van de rechtspraak volgens hetwelk een handeling die rechten toekende – zelfs indien zij onrechtmatig was – niet kon worden ingetrokken na het verstrijken van zestig dagen, in het bijzonder de termijn om beroep in te dienen bij de Raad van State. Het intrekingsbesluit van het Waalse Gewest werd dan ook vernietigd. De rechtbank van eerste aanleg te Bergen achtte het uiteindelijk niet bewezen dat het ging om aan te melden steun.<sup>551</sup> Het Waalse Gewest werd veroordeeld tot een schadevergoeding bestaande uit de uitbetaling van de derde schijf van de steun inclusief interesten.

De Raad van State of de burgerlijke rechter had een prejudiciële vraag kunnen stellen aan het Hof met betrekking tot de uitlegging van het begrip steun of de Commissie om een advies kunnen verzoeken. *In casu* werd de intrekking van de steunverlening evenwel afgehandeld aan de hand van de nationale intrekkingregeling. Op de Europese grenzen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid werd niet ingegaan. Dit doet afbreuk aan de eenvormige toepassing van het Europese recht.

#### 8.7.4 *Vrijwillige adoptie*

Er is (vooralsnog) geen duidelijke invloed vast te stellen van de Europese beginselen op de hantering door de nationale rechter van de nationale beginselen, in het bijzonder het vertrouwensbeginsel. Dit is ook logisch gezien de uiterst geringe toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel in de nationale rechtspraak. De rechters zullen al eens – in de traditie van de klassieke rechtsvergelijking – over de landsgrenzen heen kijken hoe een zelfde of gelijkaardige problematiek wordt opgelost in Frankrijk en Nederland maar de weg van het Europese recht en zijn beginsel wordt moeilijker bewandeld. Hierboven is gebleken dat België

549 Er wordt verwezen naar HvJ C-354/90, FNCE, *Jur.* 1991, I-5505.

550 HvJ C-39/94, SFEI, *Jur.* 1996, I-3547.

551 Niet aan de Raad van State maar wel aan de rechtbank van eerste aanleg werd de vraag gesteld of de betrokken steun in strijd met artikel 88, lid 3 EG (nieuw artikel 108, § 3 VWEU) was tenuitvoergelegd. De rechtbank kwam tot de conclusie dat er twijfel bestond of de steun wel moest worden aangemeld zonder enige verdere toelichting.

een vertrouwensbeginsel kent dat een vrij verregaande rechtsbescherming biedt (hoewel minder ver dan het Nederlandse). De vraag rijst of het Europese beginsel nog veel kan bijdragen tot het nationale beginsel dan wel het eerder zal beperken. Het Hof van Justitie laat immers absoluut geen *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel toe terwijl de Belgische rechtspraak dit – weliswaar beperkt tot hoofdzakelijk het fiscale domein en sociale zekerheid – soms wel toelaat.

Het criterium van een goed geïnformeerde behoedzame ondernemer duikt al eens op in de nationale rechtspraak en doet denken aan het Europese recht maar niets wijst erop dat de nationale rechter het daaraan ontleend heeft.

Zo bijvoorbeeld in een zaak van 2 december 1999<sup>552</sup> voerde de BV Waterboot Amsterdam aan dat het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel geschonden waren omdat is overgegaan tot een gunningsprocedure en gunning van de overheidsopdracht door het Havenbedrijf voor de drinkwaterbedeling aan de binnenvaart vanaf 1 januari 2000 zonder dat zij daarvan rechtstreeks of onrechtstreeks werd ingelicht ondanks dat zij een voorafgaand gesprek had gehad met het havenbedrijf en haar interesse had getoond (wat ook was gebleken uit een offerte die was ingediend naar aanleiding van een voorafgegane algemene offerteaanvraag door de Antwerpse waterwerken). Op grond van de toepasselijke regelgeving was het Havenbedrijf echter enkel gehouden tot een ‘Belgische’ en niet een Europese bekendmaking wat *in casu* ook was gebeurd in het Bulletin der Aanbestedingen. Het Havenbedrijf had geen verplichting de firma’s waarvan zij wist of kon vermoeden dat zij voor de te gunnen opdracht belangstelling hadden ook nog eens persoonlijk te verwittigen. De Raad voerde aan dat van de verzoeker evengoed kon worden verwacht dat zij de nodige alertheid aan de dag legde met betrekking tot buitenlandse in de zin van niet-Europese en niet-Nederlandse bekendmakingen.

#### 8.7.5 Tussenconclusie

Geconcludeerd kan worden dat behoudens het Grondwettelijk Hof alle Belgische rechtscollages de leer van het monisme volgen. Het Grondwettelijk Hof acht zich bevoegd de grondwettigheid van internationale normen te controleren op overeenstemming met de Grondwet. Bijzonder weinig rechtspraak is terug te vinden betreffende de toepassing van een Europees vertrouwensbeginsel. Gelet op het feit dat België op bepaalde punten een verdergaand vertrouwensbeginsel erkent dan het Europese vertrouwensbeginsel, zou kunnen worden verwacht dat de rechters het nationale vertrouwensbeginsel binnen de Europese randvoorwaarden geregeld toepassen. In de bovenvermelde cassatierechtspraak met betrekking tot staatssteun is echter gebleken dat de toepassing van het nationale beginsel soms wordt geneutraliseerd door te bepalen dat de terugvorderingsactie rechtstreeks voortvloeit uit het Europese recht en dat dus niet eerst een nationaal intrekkingbesluit hoeft te worden vastgesteld. De toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel binnen Europese randvoorwaarden is ook in andere zaken uiterst beperkt

---

552 RvS 2 december 1999, nr. 83.833, BV Waterboot Amsterdam.

of zelfs afwezig. Het vrijwillig toepassen van het Europese beginsel en zijn toepassingsvoorwaarden in louter nationale zaken lijkt (vooralsnog) helemaal niet aan de orde.

### 8.8 *Besluit*

De Belgische rechtsorde is zowel op de Franse als op de Nederlandse rechtsorde geïnspireerd. De algemene rechtsbeginselen gaan terug op de Franse *principes généraux du droit*. Een bijzondere categorie van rechtsbeginselen namelijk de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn dan weer ontwikkeld naar het voorbeeld van de Nederlandse algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Raad van State is in beginsel als enige bevoegd de bestuurshandelingen op hun wettigheid te toetsen in het kader van het objectieve *contentieux*. De burgerlijke rechter speelt ook in het bestuursrecht een belangrijke rol zoals inzake aansprakelijkheid en subjectieve rechten die voortspuiten uit bestuurshandelingen. De rechterlijke organisatie is bijgevolg ingewikkeld en de afhandeling van een bestuursrechtelijke zaak kan zich tegelijkertijd over verschillende rechters uitspreiden. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur spelen een belangrijke rol en heel wat werken zijn gewijd aan hun kwalificatie en rechtsgrond. Het vertrouwensbeginsel is een uitloper van het ruimere beginsel van rechtszekerheid dat diverse materiële en formele aspecten kent. Het rechtszekerheidsbeginsel wordt door de hoogste bestuursrechtelijke en burgerrechtelijke rechtscolleges – weliswaar niet steeds op dezelfde wijze – gehanteerd. Het beginsel laat zich moeilijk vatten in een strikte omschrijving. Duidelijk is wel dat het vertrouwensbeginsel er een aspect van vormt en hoewel het vertrouwensbeginsel intussen een autonoom beginsel is met een eigen inhoud, de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen niet steeds perfect uit elkaar kunnen worden gehouden. Het vertrouwensbeginsel is ongeschreven en niet absoluut. De toepassingsvoorwaarden zijn in de rechtspraak ontwikkeld en vertonen dezelfde hoofdlijnen als de overige bestudeerde rechtsordes. Tal van overheidshandelingen kunnen vertrouwen wekken. In beginsel moet de bevoegde overheid het vertrouwen wekken maar soms wordt een schijn van bevoegdheid aanvaard, gebaseerd op de zorgvuldigheidsnorm. Bepaalde contraindicaties zullen het honoreren van het vertrouwen in de weg staan zoals onvoorzichtigheid van de burger, onjuiste of onvolledige informatie, niet voldoen aan de wettelijke voorwaarden, enz. In beginsel kan het vertrouwensbeginsel niet worden ingeroepen in strijd met duidelijke wettelijke voorschriften maar in het fiscale recht wordt al eens een *contra legem* toepassing van dit beginsel aanvaard. Het vertrouwensbeginsel kan slechts succesvol worden ingeroepen als er is gedisponeerd, een ‘blote’ verwachting volstaat niet. Ten slotte houdt de toepassing van het vertrouwensbeginsel steeds een belangenafweging in wat betekent dat de uitkomst van de toepassing van het vertrouwensbeginsel nooit met zekerheid vooraf kan worden bepaald. Schending van het vertrouwensbeginsel zou kunnen leiden tot vernietiging van het bestuursbesluit door de Raad van State, het buiten

toepassing laten door de burgerlijke rechter of schadevergoeding voor de burgerlijke rechter of in geval van buitengewone schade voor de Raad van State. Het inroepen van de schending van het vertrouwensbeginsel is echter zelden succesvol. Het Hof van Cassatie heeft een specifiek aansprakelijkheids criterium ontwikkeld namelijk ‘het verschalken van het rechtmatige vertrouwen’ van de weggebruiker ten aanzien van de door de overheid bedrieglijk gewekte schijn dat een voor het publiek opengestelde weg veilig is.

De toepassingsgevallen van het vertrouwensbeginsel zijn gelijklopend met die van het Europese vertrouwensbeginsel hoewel bepaalde situaties eerder worden beheerst door het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel dan door het vertrouwensbeginsel. Wat de werking in de tijd van de bestuursregelgeving betreft, is de regel de onmiddellijke toepassing van nieuwe bepalingen. De uitzonderingen op die regel zijn de terugwerkende kracht en de eerbiedigende werking. Aan de beginselen van overgangsrecht ligt eerder rechtszekerheid in de zin van duidelijkheid ten grondslag dan het vertrouwensbeginsel. Wel kan op grond van het vertrouwensbeginsel vereist zijn dat overgangsbepalingen moeten worden bepaald bij de invoering of wijziging van regelgeving. De onmiddellijke werking gaat gepaard met het principe dat niemand recht heeft op behoud van een reglement. Bij de uitzonderingen op het retroactiviteitsverbod speelt eerder het beginsel van verkregen rechten dan het vertrouwensbeginsel een rol. Aan de regels van de intrekking en opheffing ligt het rechtszekerheidsbeginsel (naast het legaliteitsbeginsel) ten grondslag. De basisregels zijn overgenomen uit de Franse rechtsorde en nadien zijn enkele verfijningen en aanpassingen doorgevoerd. Centraal staat de vraag of een beslissing al dan niet rechten creëert. Veel beslissingen zijn reeds van het intrekkingverbod uitgesloten omdat ze *in se* geen rechten kunnen creëren zoals de rechtserkende handelingen, de negatieve beslissingen, de onbestaande bestuurshandelingen enz. Dergelijke bestuurshandelingen kunnen steeds worden ingetrokken. Vervolgens is bij handelingen die wel rechten creëren van belang of die regelmatig dan wel onregelmatig zijn. Een regelmatige bestuurshandeling die rechten creëert, kan niet worden ingetrokken. Een onregelmatige bestuurshandeling die rechten creëert kan omwille van het vereiste van rechtszekerheid slechts worden ingetrokken binnen een termijn van zestig dagen – met name de termijn voor het indienen van een vernietigingsberoep bij de Raad van State – en zo een beroep is ingesteld tot aan de sluiting van de debatten. De afwijkingen op de Franse theorie situeren zich op het vlak van het aanvangspunt van de vernietigingstermijn en het feit dat een intrekking slechts kan voor zover het vernietigingsberoep ontvankelijk is en binnen de grenzen van de uitvoering van het mogelijke vernietigingsarrest. Over de vraag of het bestuur tot intrekking mag overgaan wanneer de onrechtmatigheid die daaraan ten grondslag ligt aan de overheid zelf te wijten is, bestaat onenigheid tussen de Nederlandstalige en de Franstalige kamers van de Raad van State. Volgens de Nederlandstalige kamer kan dit voor zover de onrechtmatigheid als ontvankelijk middel tot vernietiging wordt aangevoerd. In de rechtsleer en rechtspraak wordt heel wat aandacht besteed aan de knelpunten van

de klassieke theorie. In het bijzonder staat lang niet eenieder achter de determinerende betekenis die wordt gehecht aan het rechtsverlenend karakter van de bestuurshandeling. Een alternatieve theorie wordt voorgesteld waarbij regelmatige rechtshandelingen ongeacht of die rechten creëren in beginsel niet meer kunnen worden ingetrokken. Het Hof van Cassatie en de gewone hoven en rechtbanken laten op grond van artikel 159 GW de bestuurshandelingen die onwettig zijn buiten toepassing ongeacht de termijn waarop die onwettigheid wordt vastgesteld. In beginsel richt dit grondwetsartikel zich ook tot de Raad van State die dit weigert toe te passen ten aanzien van individuele bestuurshandelingen omdat daardoor de intrekkingstheorie in het gedrang komt. Nochtans zijn artikel 159 GW en de intrekkingstheorie twee verschillende rechtsinstrumenten met andere rechtsgevolgen, alleen is dit voor de rechtsonderhorige niet steeds voelbaar. Overheden zouden op grond van het vertrouwensbeginsel aan bepaalde toezeggingen of inlichtingen gebonden kunnen zijn voor zover die niet onwettig zijn gedaan. Het verstrekken van onjuiste inlichtingen wordt echter eerder gekoppeld aan de leer van de foutaansprakelijkheid. Het bestuur is gebonden aan de door hem uitgevaardigde beleidsregels en de afwijking ervan kan een schending impliceren van verschillende beginselen namelijk van vertrouwen, rechtszekerheid, gelijkheid of consistentie. Hoewel de overheid steeds de concrete omstandigheden *in casu* moeten beoordelen, kan de overheid niet zonder meer afwijken van een door haar uitgevaardigde beleidslijn. Er zijn diverse soorten beleidslijnen die echter niet steeds dezelfde rechtsgevolgen hebben. Het vertrouwensbeginsel speelt een (beperkte) rol bij het dwingen van het bestuur een bestendig geworden praktijk verder te volgen voor zover die niet in strijd is met de wet. In beginsel kan de rechtsonderhorige zich niet op het vertrouwensbeginsel beroepen om een onwettige toestand voor de toekomst te behouden en dus de overheid tot verder gedogen te dwingen.

De hamvraag is wat de betekenis is van het Europese vertrouwensbeginsel voor het vertrouwensbeginsel in de Belgische rechtsorde. Het Belgische Hof van Cassatie heeft in het Le Ski-arrest van 1971 duidelijk gekozen voor de leer van het monisme. Zo wordt het Europese recht ook geacht voorrang te hebben op de Grondwet, althans volgens het Hof van Cassatie en de Raad van State. Het Grondwettelijk Hof is een andere mening toegedaan en acht zich bevoegd instemmingswetten met internationale verdragen te toetsen aan de Grondwet en bijgevolg het Unierecht te toetsen aan de Grondwet. Rond de doorwerking van de Europese rechtsbeginselen is het opvallend stil in de Belgische rechtspraak en rechtsleer. Het Europese vertrouwensbeginsel – naast trouwens andere Europese beginselen – komt zelden aan bod in de Belgische rechtspraak. In België zijn de besturen, bestuurden, advocaten en rechters zich er niet genoeg van bewust dat de Europese beginselen moeten worden toegepast telkens wanneer een zaak binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt. Het probleem ligt onder meer bij de vraag wanneer een zaak binnen de reikwijdte van het Europese recht valt; zo werd in de rechtspraak de omzetting van de richtlijn geacht binnen de reikwijdte te vallen maar (verkeerdelijk) niet de toepassing van nationale omzettingsregels

in een concreet geval. In het fiscale domein is er wel een bewustwording vast te stellen van de impact van onder meer het Europese vertrouwensbeginsel op de nationale rechtsorde. De Belgische fiscale rechtsleer gaat zelfs verder dan de rechtspraak van het Hof van Justitie en stelt dat het Europese vertrouwensbeginsel altijd moet worden toegepast gelet op de voorrang van het Unierecht. In het domein van de staatssteun zijn een aantal belangrijke arresten gewezen inzake de toepassing van de nationale beginselen binnen Europese randvoorwaarden. De Belgische burgerlijke rechter is van oordeel dat bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke rechtshandelingen die in strijd zijn met de Europese steunbepalingen ongeldig respectievelijk nietig zijn op grond van een negatieve commissiebeschikking. Dit betekent dat er ook geen ruimte is voor de toepassing van een nationaal vertrouwensbeginsel. In de Beaulieuzaak paste de rechtbank van koophandel de rechtspraak van het Hof van Justitie in verband met het vertrouwensbeginsel, de niet aangemelde steun en de uitzonderlijke omstandigheden toe. De *spill over* van het Europese vertrouwensbeginsel in de nationale rechtsorde is zo goed als afwezig.



## 9 Synthese rechtsvergelijking, bevindingen en aanbevelingen

### 9.1 Inleiding

In onderhavig hoofdstuk worden de resultaten van het uitgevoerde onderzoek in een rechtsvergelijkend perspectief geplaatst. Op die wijze wordt duidelijk welke de overeenkomsten en de verschillen zijn met betrekking tot de respectieve vertrouwensbeginselen. De rechtsvergelijkende synthese laat ook toe te zien of het Europese vertrouwensbeginsel in de respectieve lidstaten op dezelfde wijze en in dezelfde mate doorwerkt. Tabellen en stroomschema's worden aangeleverd ter verduidelijking. Er wordt enerzijds gewezen op eventuele problemen en anderzijds worden persoonlijke benaderingen en opvattingen over mogelijke verbeteringen en hervormingen aangereikt. In dit hoofdstuk wordt in zeer beperkte mate gebruik gemaakt van voetnoten aangezien hetgeen hier wordt vooropgesteld, het voorwerp is geweest van een diepgaande studie in de vorige hoofdstukken waar de nodige verwijzingen zijn gebeurd.

Paragrafen 9.2 tot en met 9.4 zijn een antwoord op de sub-onderzoeksvragen 1.1 tot en met 1.3 (bestaan en invulling van het vertrouwensbeginsel, kenmerken, toepassingsvoorwaarden, gevolgen en toepassingsgevallen). Paragrafen 9.5 tot en met 9.7 zijn een antwoord op de sub-onderzoeksvragen 2.1 tot en met een deel van de subvraag 2.3 (wanneer moeten lidstaten het Europese beginsel toepassen? In welke mate is er nog ruimte voor het nationale beginsel? Wat is de invloed op het nationale beginsel?). Paragraaf 9.8 bevat bevindingen, aanbevelingen en de antwoorden op alle onderzoeksvragen voor zover die niet in de vorige paragrafen zijn beantwoord. Bijzondere aandacht gaat uit naar het antwoord op de subvraag 2.3 (passen lidstaten het Europese recht en de randvoorwaarden consequent toe en ondergaat het nationale beginsel een transformatie?) en de subvraag 2.4 (bestaat een gemeenschappelijk vertrouwensbeginsel, een *ius commune* en zijn er middelen tot het stimuleren van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beginsel?).

### 9.2 Erkenning vertrouwensbeginsel

#### 9.2.1 Uitloper rechtszekerheidsbeginsel

In Europa, Nederland en België is een vertrouwensbeginsel erkend. In de drie rechtsordes wordt het vertrouwensbeginsel beschouwd als een uitloper van rechtszekerheid. Dit laatste beginsel laat zich moeilijk omschrijven in een alomvattende definitie wegens de verschillende aspecten die het omvat. Frankrijk erkent tot op heden geen vertrouwensbeginsel maar sinds kort is er wel uitdrukkelijk een rechtszekerheidsbeginsel – echter evenmin zonder concrete definiëring – in de rechtspraak erkend. In elk van de bestudeerde rechtsordes wordt het rechtszekerheidsbeginsel opgedeeld in een formeel en een materieel element. Formele

rechtszekerheid impliceert in de diverse rechtsordes dat het recht duidelijk, kenbaar en voorzienbaar moet zijn zodat de burger zijn rechtspositie kan kennen en de gevolgen van zijn handelen kan inschatten (duidelijkheidsbeginsel). Het materiële rechtszekerheidsbeginsel omvat in Europa en België het verbod van retroactiviteit, het beginsel van verkregen rechten en het vertrouwensbeginsel. In Frankrijk valt onder materiële rechtszekerheid het beginsel van *droits acquis* (verkregen rechten), het beginsel van de *intangibilité des effets des actes administratifs individuels* (beginsel van de onaantastbaarheid van een door een constitutionele bestuurshandeling gevestigde rechtssituatie) en non-retroactiviteit. In Nederland wordt onder de materiële rechtszekerheid het vertrouwensbeginsel en non-retroactiviteit begrepen.

### 9.2.2 Zelfstandig beginsel

Hoewel het vertrouwensbeginsel een uitloper is van het overkoepelend rechtszekerheidsbeginsel, wordt het ook als een zelfstandig beginsel beschouwd met een eigen inhoud. Het vertrouwensbeginsel is zowel in Nederland als in België erkend als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur waaraan de bestuursoverheid bij elk bestuurlijk handelen is gebonden. In Europa is het erkend als een algemeen rechtsbeginsel dat zowel geldt ten aanzien van de Europese instellingen als de nationale overheden die het Europese recht uitvoeren en toepassen en ruimer telkens wanneer zij handelen binnen de reikwijdte van het Europese recht.

Het vertrouwensbeginsel is in Europa, België en Nederland vrijwel op dezelfde wijze gedefinieerd, in het bijzonder impliceert het vertrouwensbeginsel dat het bestuur gewekt vertrouwen zo enigszins mogelijk moet honoreren. Het is dus geen absoluut beginsel en de honorering van een gewekt vertrouwen hangt af van diverse factoren zoals hieronder wordt verduidelijkt. Frankrijk kent geen beginsel van vertrouwen maar wel van verkregen rechten en een beginsel van *intangibilité des effets individuels* dat de problemen met betrekking tot gewekt vertrouwen zou ondervangen. Frankrijk geeft de voorkeur voor een objectieve benadering van het recht vertrekkend van het legaliteitsbeginsel. Het beginsel van *intangibilité* vereist dat bepaalde rechtsgevolgen van eerder genomen individuele bestuursbeslissingen worden geëerbiedigd. Het beginsel van verkregen rechten overlapt deels met het beginsel van *intangibilité* in de zin dat het verkregen rechten beschermt die zijn toegekend op grond van individuele bestuursbeslissingen en het dus garant staat voor de onaantastbare aard van individuele bestuurshandelingen die rechten creëren. De beginselen van *intangibilité* en verkregen rechten spelen bijgevolg een essentiële rol met betrekking tot de intrekking en opheffing van bestuursbeslissingen. Het beginsel van verkregen rechten beschermt echter ook verkregen rechten op grond van algemene bestuurshandelingen, in het bijzonder staat het garant voor het behoud van de gevolgen van een reglement die hebben plaatsgevonden in het verleden. Europa kent een beginsel van verkregen rechten maar past dit steeds minder toe ten voordele van het vertrouwensbeginsel. In België spelen de verkregen rechten een rol in het kader van intrekking en opheffing van individuele

bestuurshandelingen. Nederland kent geen algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van verkregen rechten. De beginselen van verkregen rechten en vertrouwen zijn niet identiek. Bij verkregen rechten is een objectieve rechtsbepaling aan de orde en wordt geen rekening gehouden met de persoonlijke situatie van de betrokkene. Bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel wordt er juist wel rekening gehouden met de concrete rechtssituatie van de belanghebbende en de bijzondere omstandigheden. Een recht dat verkregen is, is in beginsel onaantastbaar terwijl het vertrouwensbeginsel niet absoluut is in die zin dat het bestuur het gewekte vertrouwen te allen tijde moet honoreren. De toepassing van het vertrouwensbeginsel gaat steeds gepaard met een belangenafweging.

De problematiek van gewekte verwachtingen op grond van toezeggingen, inlichtingen of beschikkingen wordt in Frankrijk hoofdzakelijk benaderd vanuit het aansprakelijkheidsrecht. Het handelen in strijd met een gedane toezegging of gegeven inlichting en de onwettige intrekking van wettige beschikkingen kan worden opgelost met een plicht tot het betalen van schadevergoeding op grond van fout. Bij de wettige intrekking of opheffing van een beschikking kan de foutloze aansprakelijkheid aan de orde zijn in de vorm van de risictheorie of de theorie van de *égalité devant les charges publiques* (gelijkheid voor de publieke lasten). Hoe meer de inhoud van een relatie tussen de burger en overheid waarop het vertrouwen is gegrond vaste vorm aanneemt, hoe groter de kans op aansprakelijkheid. Valt de betrokkene zelf iets te verwijten dan zal de aansprakelijkheid van het bestuur afnemen en wordt de aansprakelijkheid bijgevolg gedeeld.

De Franse zienswijze is te verklaren door de werkwijze van de Franse rechter. In het bijzonder vertrekt hij van de verplichtingen van het bestuur om de individuele rechten van de rechtsonderhorigen te definiëren. België volgt dezelfde redenering hoewel het wel degelijk een vertrouwensbeginsel erkent, waarvan de concrete toepassingsvoorwaarden echter niet vaak in de rechtspraak uitdrukkelijk uit de doeken worden gedaan en het vertrouwen zelden wordt gehonoreerd. Oorspronkelijk werd het vertrouwensbeginsel in België opgevat als een onderdeel van de zorgvuldigheidsnorm en dus gebaseerd op de foutaansprakelijkheid (art. 1382 BW). Nadien is echter afgestapt van de link met het aansprakelijkheidsrecht en werd het als een zelfstandig beginsel beschouwd met eigen toepassingsvoorwaarden. In de Nederlandse rechtsorde wordt eerder uitgegaan van de rechten van de burger om de verplichtingen van de overheid te definiëren. Een belangenafweging speelt een essentiële rol met betrekking tot de vraag of een bestuurshandeling wettig is. In Nederland wordt dus uitgegaan van een subjectieve benadering waarbij rekening wordt gehouden met de concrete situatie van de geadresseerde. Het Nederlandse rechtssysteem staat bijgevolg meer open voor een vertrouwensbeginsel.

### 9.3 Kenmerken, toepassingsvoorwaarden en gevolgen

#### 9.3.1 Kenmerken van het vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel vertoont in de onderzochte rechtsordes die een dergelijk beginsel erkennen – Europa, Nederland en België – een aantal kenmerken. Het vertrouwensbeginsel is in geen enkele van de bestudeerde rechtsordes algemeen gecodificeerd. Het wordt algemeen als een grillig beginsel ervaren en het resultaat is niet te voorspellen maar hangt af van de concrete omstandigheden *in casu*. Er zitten veel facetten aan dit beginsel zodat het zich moeilijk – maar niet onmogelijk (zie bijvoorbeeld Duitsland) – in een geschreven tekst laat vastpinnen. Het is een atypisch complex beginsel maar tegelijkertijd ook een flexibel beginsel. In de Franse rechtsorde wordt gewezen op de subjectieve aard van het vertrouwensbeginsel dat bijgevolg niet geschikt zou zijn voor Frans recht dat wordt gekenmerkt door een hoge mate van objectivering. Het is waar dat de concrete hantering van het vertrouwensbeginsel afhangt van de beoordeling en de belangenafweging verricht door het bestuursorgaan in een concrete zaak waarop de rechter toeziet. Abstracte criteria die dan concreet moeten worden ingevuld, kunnen wel worden aangereikt.

In Nederland, Europa en zelfs in Frankrijk (maar dan impliciet of materieel) zijn bepaalde aspecten van het vertrouwensbeginsel opgenomen in een wettekst. In Europa is het beginsel uitdrukkelijk gecodificeerd in het Communautaire douanewetboek en in landbouwverordeningen. In Nederland ligt vertrouwen en rechtszekerheid aan de subsidietitel van de Awb ten grondslag. Tevens is (de werking van) de beleidsregel gecodificeerd in de Awb zodat niet langer op het ongeschreven vertrouwensbeginsel hoeft te worden gesteund ten aanzien van een besluit dat afwijkt van een Awb-beleidsregel. Ten slotte is er een intrekkingsregeling in art. 4:20f Awb met betrekking tot positieve fictieve beschikkingen vastgelegd. In Frankrijk is het vertrouwensbeginsel materieel terug te vinden in de artikelen L80 A en B van de *Livre des procédures fiscales*, de bepalingen betreffende het *certificat de l'urbanisme* en enkele bepalingen van de Wet van 12 april 2000 betreffende de relatie tussen bestuur en bestuurden in het bijzonder met betrekking tot de positieve en negatieve fictieve beslissingen. In België is het beginsel niet gecodificeerd. De expliciete erkenning van het bestaan van een vertrouwensbeginsel in de Franse rechtsorde wordt door de *CE* en de *CC* tot nog toe afgewezen. In Nederland, België en Europa is het een zelfstandig beginsel dat nog steeds niet in alle gevallen waar dit beginsel aan de orde is, duidelijk kan worden afgebakend van rechtszekerheid. In geen van die drie rechtsordes is het vertrouwensbeginsel absoluut. Een verwachting gewekt door een bestuursorgaan hoeft dus niet te allen tijde te worden gehonoreerd. Het hangt af van een concrete belangenafweging of het belang van de betrokkene bij honorering van het vertrouwen moet doorwegen dan wel het algemene belang of derdebelen. Er kunnen ook contra-indicaties zijn die zich concreet tegen de honorering van het vertrouwen verzetten.

### 9.3.2 Toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel

De toepassing van het vertrouwensbeginsel impliceert het zetten van een aantal stappen. *Primo* wordt gekeken of er een handeling, gedraging of beslissing van het bestuur vertrouwen bij één of meer rechtsonderhorigen heeft gewekt. *Secundo* moet het vertrouwen op de beslissing, gedraging of handeling zijn gewekt door een (eventueel schijnbaar) bevoegd bestuur. *Tertio* wordt onderzocht of er contra-indicaties zijn die het vertrouwen niet beschermingswaardig maken zoals kwade trouw of voorzienbaarheid. *Quatro* is van belang dat de betrokkene op basis van het gewekte vertrouwen heeft gehandeld of juist heeft nagelaten te handelen (geïnvesteed, onomkeerbare kosten heeft gemaakt, op basis van een belofte van het bestuur geen vergunning heeft aangevraagd, enz.). *Quinto* zullen alle betrokken belangen worden afgewogen. In bepaalde gevallen zal het vertrouwen worden gehonoreerd, in andere situaties dan weer niet. Het hangt af van de concrete omstandigheden, de afweging van de betrokken belangen en de al dan niet aanwezigheid van allerlei factoren in een concrete zaak. De uitkomst is nooit met zekerheid in te schatten. Hierna volgt een rechtsvergelijkend onderzoek van de verschillende stappen die bij de toepassing van een vertrouwensbeginsel moeten worden gezet en die bij elk van de bestudeerde vertrouwensbeginselen terugkomen. Frankrijk wordt buiten beschouwing gelaten want het erkent vooralsnog formeel geen vertrouwensbeginsel.

#### *Vertrouwenwekkende handeling*

Zowel in Nederland, België als Europa kan vertrouwen worden gewekt door eenmalige handelingen (bijvoorbeeld bepaald bestuursgedrag) of specifieke bestuursbeslissingen maar ook door herhaaldelijk handelen of een geheel van beslissingen van het bestuur (bijvoorbeeld een vaste praktijk). Daarenboven kunnen niet alleen eenzijdige handelingen (bijvoorbeeld toezeggingen) maar ook wederkerige handelingen (bijvoorbeeld een overeenkomst) vertrouwen wekken. Het vertrouwensbeginsel kan zowel worden toegepast ten aanzien van individuele (beschikkingen) als algemene bestuurshandelingen (regelgeving). Ten slotte kan niet alleen het concrete handelen maar ook het niet optreden – het zogenaamd gedogen of stilzitten – in beperkte mate vertrouwen wekken. In Nederland gaat de gebondenheid aan een bestuurshandeling hand in hand met de mate waarin de relatie waarop het vertrouwen is gebaseerd naar inhoud concreter wordt en langer duurt. In België wordt gesteld dat het bestuur veel sneller zou gebonden zijn aan gedragingen die in ‘de sfeer van de uitvoering van het beleid liggen’ waar de handeling een specifieke vertrouwensrelatie met de burger creëert zoals beloftes of toezeggingen eerder dan een richtlijn of een beleidsmaatregel. De overheid kan echter evenzeer gebonden zijn aan een beleidsregel – waarvan alsmaar meer gebruik wordt gemaakt – als aan een specifieke precieze toezegging. Daarenboven hangt de succesvolle toepassing van het vertrouwensbeginsel in elk geval af van de concrete omstandigheden.

*Vertrouwenwekkende overheid*

In de drie rechtsordes moet in de regel vertrouwen zijn gewekt door een bevoegd orgaan. In Europa zijn de bevoegde overheden afhankelijk van het geval een Europese instelling of nationale organen die Europees recht uitvoeren en toepassen of ruimer handelen binnen de reikwijdte van het Europese recht. Op Europees niveau kan geen vertrouwen worden gehonoreerd op grond van schijn van bevoegdheid. Enkel de bevoegde overheid kan vertrouwen wekken. Zo kunnen de onbevoegde nationale overheden de Commissie niet binden door gedane toezeggingen in het kader van de beoordeling van de verenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt.

In Nederland en België wordt erkend dat in bepaalde gevallen een schijn van bevoegdheid kan zijn gewekt dat het bevoegde orgaan ertoe dwingt het vertrouwen te honoreren. In beginsel kan een lid van een college geen toezeggingen doen die het ganse college binden. Heeft dit lid echter zodanig de schijn gewekt dat ieder redelijk en voorzichtig mens kon veronderstellen (België) of dat de rechtsonderhorige in bijzondere omstandigheden redelijkerwijs mocht veronderstellen (Nederland) dat hij daartoe bevoegd was, dan zal het vertrouwen worden gehonoreerd. In beide landen wordt het vertrouwen *in casu* gekoppeld aan de redelijkheid. Tevens kan een ambtenaar zonder mandaat mogelijkerwijze de schijn wekken dat hij wel degelijk bevoegd was het betrokken bestuursorgaan te binden. In België speelt opnieuw het redelijkheids criterium waarbij bepaalde aspecten van belang zijn bij de beoordeling van de redelijkheid: de aard van de regelgeving (hoe technisch en complexer hoe sneller te honoreren vertrouwen), het karakter van het overheidshandelen (in welke mate is het gepreciseerd en geïndividualiseerd) en de hoedanigheid van de rechtsonderhorige. In Nederland hangt de vraag of een ambtenaar een toezegging kan doen die het bestuursorgaan bindt tevens af van de concrete omstandigheden, zoals onder meer de vaststelling dat het bevoegde orgaan tot die schijn heeft bijgedragen of alleszins niets gedaan om die onjuiste veronderstelling te ontkrachten, de complexiteit van de overheidsorganisatie, de deskundigheid van diegene die zich op de verwachting beroept, enz. (criteria van het arrest *Felix v. Aruba* als leidraad). Nederland gaat in uitzonderlijke omstandigheden nog verder in de zin dat het bevoegde bestuursorgaan soms gebonden is aan vertrouwen gewekt door een ander bestuursorgaan of door een derde die door het bestuur is ingezet om een bestuurstaak uit te voeren.

*Contra-indicaties*

In de drie rechtsordes zijn er contra-indicaties die zich tegen de honorering van het in een concrete rechtsvorm gegoten en door het (schijnbaar) bevoegde orgaan gewekte vertrouwen verzetten.

In het Europese recht worden hoge eisen gesteld aan diegene die zich op het vertrouwen beroept. In het bijzonder moet hij zich gedragen als een behoedzame goed geïnformeerde ondernemer of een professionele marktdeelnemer. Concreet impliceert dit dat de betrokkene zich bewust moet zijn van de reële marktsituatie,

van de regels die de relevante marktsector regelen en moet hij de activiteiten van de Europese Commissie in de gaten houden. Het vertrouwen zal onder meer niet worden gehonoreerd als de maatregel voorzienbaar was in het licht van de algemene economische ontwikkelingen en markttrends of wanneer het bestuur een fout heeft gemaakt en de betrokkene die fout had moeten opmerken. De context is ook belangrijk voor de vereiste graad van kennis en bewustzijn. Hoge eisen worden gesteld aan de marktdeelnemers in de context van de gemeenschappelijke marktorganisatie waar constante aanpassingen nodig zijn om tegemoet te komen aan veranderingen in de economische situatie. In Nederland en België komt dit criterium doorgaans niet – althans niet in die graad – voor. In Nederland moet diegene die zich op het vertrouwen beroept, een gemiddelde graad van zorg betonen of een gemiddelde bekwaamheid en wordt er rekening gehouden met de verschillende niveaus van bekwaamheid. In België geldt ook een gemiddelde graad van zorg dat duidelijk teruggaat op de zorgvuldigheidsnorm: een normaal voorzichtig en oplettend burger had moeten weten dat de verwachtingen niet konden worden gehonoreerd.

Het vertrouwen zal niet worden gehonoreerd als de betrokkene niet te goeder trouw is. Dit betekent in Europa, Nederland en België dat de betrokkene onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt waarop de bestuursbeslissing is gebaseerd of de betrokkene niet voldaan heeft aan de in de beschikking (of in de toepasselijke wet) gestelde voorwaarden. In Europa is eveneens niet te goeder trouw diegene die speculatief gedrag vertoont. Tevens is in België en Nederland diegene die op de hoogte is van een kennelijke vergissing van het bestuur niet te goeder trouw. In Nederland worden op het moment dat het subsidievaststellingsbesluit reeds is genomen minder zware eisen aan de goede trouw van de begunstigde gesteld (zie 9.7.1.1).

In de drie rechtsordes geldt in beginsel dat er geen ruimte is voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel *contra legem*. In Europa is het verbod van *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel absoluut en in geen enkel geval kan een gewekte verwachting in strijd met wettelijke voorschriften worden gehonoreerd. In Nederland is *contra legem* werking in bijzondere omstandigheden wel mogelijk na een concrete belangenafweging en het dispositievereiste speelt hierin een belangrijke rol. De situaties waarin *contra legem* toepassing wordt toegelaten, betreffen over het algemeen financiële twee-partijenverhoudingen (subsidies en belastingen). In België geldt ook een *contra legem* verbod behoudens uitzonderlijke omstandigheden en is de toepassing van het vertrouwensbeginsel in strijd met de wet vooralsnog beperkt tot het fiscale recht en het sociale zekerheidsrecht; dus eveneens gevallen waar geen derde partijen bij betrokken zijn. Vertrouwen kan in die gevallen worden gehonoreerd als voor een normale oplettende burger (belastingplichtige) de onwettigheid niet onmiddellijk duidelijk kon zijn.



*Dispositievereiste*

In de drie rechtsordes speelt het dispositievereiste een rol. Er moet zijn gehandeld of juist niet zijn gehandeld op grond van het vertrouwen dat is gewekt terwijl er niet zou zijn gehandeld of niet zou zijn nagelaten te handelen indien er geen vertrouwen was gewekt. In Europa en Nederland speelt het dispositievereiste een belangrijke rol in de belangenafweging; het belang van diegene die zich op het vertrouwen beroept zal zwaarder wegen wanneer hij schade lijdt dan wanneer louter een verwachting is gewekt zonder dat een concreet aanwijsbaar nadeel is geleden. In België speelt het disponeren niet alleen een belangrijke rol maar is het ook een noodzakelijke voorwaarde om zich op het vertrouwensbeginsel te beroepen: een 'blote' verwachting volstaat niet, het vertrouwen moet nadelig inwerken op de rechtstoestand van de betrokkene. Dit is wellicht een overblijfsel van de vroegere sterke band tussen het vertrouwensbeginsel en overheidsaansprakelijkheid. Het vertrouwensbeginsel is op dit ogenblik evenwel een zelfstandig beginsel dat een afweging van belangen vergt en eigen toepassingscriteria kent zonder dat de toepassingsvoorwaarden van de overheidsaansprakelijkheid aan de orde hoeven te zijn.

*Belangenafweging*

Een in een bepaalde vorm gewekte verwachting door een bevoegd orgaan dat gerechtvaardigd is (geen contra-indicaties), wordt daarom nog niet altijd gehonoreerd. In de drie rechtsordes hangt met de toepassing van het vertrouwensbeginsel onvermijdelijk een belangenafweging samen. De betrokken belangen moeten in de eerste plaats door het bestuursorgaan en in de tweede plaats bij controle door de rechter worden afgewogen. De betrokken belangen zijn enerzijds het particuliere belang op bescherming van het vertrouwen en anderzijds de algemene belangen (tenuitvoerlegging beleid, overheidsfinanciën, legaliteitsbeginsel) en derdebelen (concurrerende belangen, het beschermen van verkregen situaties) die zich tegen de honorering verzetten. In tegenstelling tot Nederland en België is er in Europa voor derdebelen in de belangenafweging nauwelijks plaats; dit is niet principieel maar hangt samen met de aard van de zaken die aan bod komen zoals ambtenarenzaken en financiële twee-partijenverhoudingen. Algemene belangen van de Unie kunnen zich tegen het honoreren van een gewekt vertrouwen verzetten, zoals de noodzaak tot wijziging van de EU-regelgeving en het Uniebeleid. In Nederland speelt de belangenafweging een fundamentele rol. Hoe groter het nadeel voor de burger wegens het niet honoreren van het vertrouwen des te meer aanleiding om de burger te beschermen en des te zwaarder moeten de aan het algemene belang of belangen van derden te ontleenen overwegingen zijn om de aanspraak op bescherming van diens vertrouwen niet te honoreren. De aan het algemene belang ontleende rechtvaardigingsgronden zijn van verschillend gewicht. Er moet telkens een afweging van de belangen *in concreto* gebeuren en het is dus niet mogelijk *in abstracto* een rangorde van de belangen te maken. Ook in België hangt de toepassing van het vertrouwensbeginsel samen met een afweging

van belangen. Daarenboven speelt het gedrag van zowel de burger als van de overheid een rol. Hier duikt opnieuw de sterke verwevenheid met het zorgvuldigheidsbeginsel op. De overheid moet in redelijkheid optreden en dubbelzinnige houdingen die vertrouwen kunnen wekken of gedogend bestuursoptreden vermijden. De burger moet ook zorgvuldig zijn, hij wordt vermoed de wet te kennen en hij moet desnoods een actief onderzoek doen naar bijvoorbeeld de juistheid van bepaalde informatie. Hoe complexer of onduidelijker de bestuursregelgeving is, hoe minder zorg van de burger wordt verwacht.

In het kader van de belangenafweging kan rekening worden gehouden met nieuwe feiten of wijzigingen in het recht. In de Europese Unie kunnen nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de feiten of het EU-beleid ertoe leiden dat het vertrouwen niet zal worden gehonoreerd. In België kunnen tevens nieuwe feitelijke ontwikkelingen, gewijzigde inzichten of overmacht zich tegen de honorering van het vertrouwen verzetten. In Nederland kunnen gewijzigde inzichten of nieuwe niet te voorziene feiten die tot een andere eindbeslissing moeten leiden zich eveneens tegen de honorering van het vertrouwen verzetten.

Zowel in de Europese rechtsorde als in de Nederlandse en Belgische rechtsorde wordt van de burger de nodige opmerkzaamheid en zorg verwacht. In Europa is dit vereiste nog zwaarder dan in de lidstaten. Het volstaat niet dat de burger passief blijft staan kijken hoe de overheid bij hem een bepaalde verwachting wekt. Dit vereiste zou op twee manieren kunnen worden opgevat namelijk als een aspect van wederkerig bestuursrecht<sup>1</sup> dan wel als een voorwaarde voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel. Wederkerig bestuursrecht impliceert dat de verhouding tussen bestuur en bestuurde gestoeld is op een loyale samenwerking waarbij rekening moet worden gehouden met elkaars rechtspositie en de beiden behoorlijk moeten handelen. De zorgplicht kan daarin worden gekaderd. Daar kan tegenover worden gesteld dat het vertrouwensbeginsel in de regel enkel het discretionaire optreden van de overheid beperkt en geen concrete rechtsplicht kan inhouden voor de burger. Is de ondernemer bijvoorbeeld niet behoedzaam of de burger niet zorgvuldig geweest terwijl het vertrouwen dat is gewekt, kon worden voorzien dan betekent dit eenvoudigweg dat de voorwaarden voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel niet zijn vervuld.

Het vertrouwensbeginsel impliceert een afweging van concurrerende belangen en rechten die corresponderen aan de tenuitvoerlegging van een discretionaire bevoegdheid. Het vertrouwensbeginsel speelt dan ook hoofdzakelijk wanneer een bestuursoverheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Bij een gebonden bevoegdheid moet de overheid immers louter de wet toepassen en dan speelt de toepassing van het vertrouwensbeginsel geen rol daar de betrokkene zich direct op dat recht kan beroepen. Daarop bestaat één uitzondering namelijk wanneer de overheid in strijd met de wet handelt. Als het bestuur in het kader van een gebonden bevoegdheid handelt alsof hij bevoegd was terwijl hij niet over die

1 Bv. DE STAERCKE 2002, 5 en 49-68; HIRSCH BALLIN 1989, 1-4 en SUETENS 1986, 99.

beslissingsbevoegdheid beschikte, kan het vertrouwensbeginsel vereisen dat het gewekte vertrouwen *contra legem* wordt beschermd. Dit doet zich bijvoorbeeld soms voor in het fiscale recht van de bestudeerde lidstaten dat gekenmerkt wordt door een in hoofdzaak gebonden bevoegdheid.<sup>2</sup> Het Hof van Justitie van de EU wijst echter dergelijke *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel resoluut af. In Europa is het bestuur nooit gebonden aan onwettige toezeggingen, handelingen of tegenwettelijke praktijken die jarenlang werden gevolgd. Het legaliteitsbeginsel primeert aldus op het vertrouwensbeginsel. Dit absoluut *contra legem* verbod is streng maar te rechtvaardigen in het licht van de uniforme toepassing van het Europese recht in de lidstaten, de stabiliteit van de Europese rechtsorde en de rechtszekerheid. Vanuit het standpunt van de burgers kan het afwijzen van elke *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel een gevoel van onrechtvaardigheid en onbillijkheid teweegbrengen.

De onzekerheid in verband met de uitkomst van de toepassing van het vertrouwensbeginsel brengt WOEHLING ertoe te besluiten dat vertrouwen de rechtszekerheid zou moeten bevorderen maar dat het in feite zelf een bron van onzekerheid is.<sup>3</sup> In de plaats hiervan kan worden gesteld dat de algemene rechtszekerheid in bepaalde gevallen moet worden opgeofferd voor de individuele rechtszekerheid van de betrokkene wiens gewekt vertrouwen voor zover mogelijk wordt gehonoreerd. De rechter kan bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel een op maat gesneden uitspraak doen waarbij een evenwicht wordt gevonden tussen rechtszekerheid, legaliteit en billijkheid.

Wat betreft de toepassingsvoorwaarden zijn veel overeenkomsten vast te stellen. De handelingen die vertrouwen kunnen wekken zijn dezelfde. De regel is dat vertrouwen moet worden gewekt door een bevoegde overheid. De aanvaarding van de schijn van bevoegdheid in bepaalde uitzonderlijke gevallen in de lidstaten Nederland en België is positief. Immers de vaak onwetende en niet professionele burger wordt geconfronteerd met een complexe overheidsorganisatie en hij denkt logischerwijs te mogen vertrouwen op de ambtenaren van zijn overheid. Het is echter niet zo dat de schijn van bevoegdheid op losse gronden wordt aanvaard; van de burger wordt nog steeds een oplettendheid en zorgvuldigheid geëist zodat vertrouwen gewekt door een schijnbaar bevoegde overheid waarvan de betrokkene de onjuistheid kon kennen, niet zal worden gehonoreerd. Op Europees niveau ligt dat anders omdat het vaak professionele marktdeelnemers zijn die op de interne markt opereren en zowel de uniforme toepassing als de volle werking van het Unierecht moet worden gewaarborgd. In de Unie worden zwaardere eisen gesteld en moeten de betrokkenen zich als behoedzame ondernemers gedragen. Het gedrag dat de Europese rechtscolleges verwachten, is dat van een goed geïnformeerde ervaren handelaar en niet dat van een niet-gespecialiseerde, kleine of beginnende handelaar.

---

2 Zie GORISSEN 2008, 370 p.

3 WOEHLING 1998, 31.

Het dispositievereiste speelt terecht een belangrijke rol in de belangenafweging met het oog op een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel. Het louter bestaan van een verwachting zonder concreet aanwijsbare schade in het geval de verwachting niet wordt ingelost, maakt het moeilijk zich succesvol te beroepen op het vertrouwensbeginsel. Een loutere teleurstelling is moeilijk te meten en aan te tonen.

**Tabel 1: Toepassingsvoorwaarden vertrouwensbeginsel**

Europa	Nederland	België
Vertrouwenwekkende handeling: – regelgeving – beschikking – overeenkomst – toezegging – inlichting – bestuurspraktijk – soft law/beleidsregel – stilzitten	Vertrouwenwekkende handeling: – regelgeving – beschikking – overeenkomst – toezegging – inlichting – bestuurspraktijk – beleidsregel – stilzitten	Vertrouwenwekkende handeling: – regelgeving – beschikking – overeenkomst – toezegging – inlichting – bestuurspraktijk – beleidsregel – stilzitten
Bevoegde bestuursoverheid	Bevoegde of schijnbaar bevoegde bestuursoverheid	Bevoegde of schijnbaar bevoegde bestuursoverheid
Contra-indicaties: – behoezame ondernemer/ professionele marktdelnemer – <i>contra legem</i> – niet te goeder trouw: onjuiste, onvolledige informatie, speculatieve handelingen, niet voldoen aan voorwaarden  – wijziging beleid of feiten	Contra-indicaties: – gemiddeld bekwame burger  – <i>contra legem</i> – niet te goeder trouw: onjuiste, onvolledige infor- matie, kennelijke vergissing bestuur, niet voldoen aan voorwaarden (soepelheid bij subsidievaststellingsbe- sluiten)* – wijziging beleid of feiten	Contra-indicaties: – normaal voorzichtig oplettende burger – <i>contra legem</i> – niet te goeder trouw: onjuiste, onvolledige infor- matie, kennelijke vergissing bestuur, niet voldoen aan voorwaarden  – wijziging beleid of feiten
Dispositie is belangrijke voorwaarde	Dispositie is belangrijke voorwaarde	Dispositie is noodzakelijke voorwaarde
Afweging algemeen Uniebelang (potentiële derdebelangen) en belang betrokkene bij wie vertrouwen is gewekt	Afweging algemeen belang/belangen derden en belang betrokkene bij wie vertrouwen is gewekt	Afweging algemeen belang/belangen derden en belang betrokkene bij wie vertrouwen is gewekt – op overheid en burger rust een zorgplicht

\* zie 6.7.1

### 9.3.3 Gevolgen schending vertrouwensbeginsel

De gevolgen van de schending van gerechtvaardigde verwachtingen variëren in de verschillende rechtsordes. In Europa, Nederland en België kunnen bestuursbesluiten in strijd met gerechtvaardigde verwachtingen worden vernietigd. Voor een vernietiging door de Europese rechters volstaat een gewone schending van het beginsel. Gelet op de hierboven uiteengezette voorwaarden zal de vernietiging wegens schending van vertrouwen echter sneller in de lidstaten dan op Europees niveau gebeuren. Het Hof van Justitie hanteert immers strengere criteria zoals de bovengemiddelde deskundigheid en het totaal verbod *contra legem*.

In de drie rechtsordes is schadevergoeding wegens schending van vertrouwen mogelijk en gelden dezelfde aansprakelijkheidsvoorwaarden: fout, schade en causaal verband.

Het Nederlandse stelsel is vrij complex wat betreft de rechtsmachtverdeling tussen de burgerlijke rechter en bestuursrechter met betrekking tot het beoordelen van vorderingen tot schadevergoeding op grond van onrechtmatig overheidshandelen wegens schending van vertrouwen.<sup>4</sup> Doorgaans kan enkel schadevergoeding worden verkregen als het besluit wegens onrechtmatigheid is vernietigd door de bestuursrechter. De schadevergoedingsactie kan dan worden gevoerd bij de burgerlijke rechter of de bestuursrechter. Bij de bestuursrechter is dit ofwel via een procedure waarin het besluit wordt aangevochten (artikel 8:73 Awb) ofwel via het uitlokken van een zelfstandig schadebesluit met de mogelijkheid van bezwaar en beroep bij de bestuursrechter.

Sinds het arrest *Bolsius* van de Hoge Raad wordt evenwel aanvaard dat schending van vertrouwen door feitelijke bestuurshandelingen – los van het onderliggend bestuursbesluit dat formele rechtskracht heeft gekregen – een grond tot schadevergoeding kan zijn. De zaak *Kuijpers v. Valkenswaard* maakt duidelijk dat de *Bolsius*-rechtspraak enkel geldt voor feitelijke handelingen (zoals inlichtingen) die een zelfstandig karakter hebben ten aanzien van het bestuursbesluit (dit is als de feitelijke handeling afwijkt van het finale bestuursbesluit). Bij een onzelfstandig karakter van de feitelijke overheidshandelingen (feitelijke handeling conform het onderliggend bestuursbesluit) dekt de formele rechtskracht van het besluit ook die handelingen. De burgerlijke rechter en niet de bestuursrechter is bevoegd voor het beoordelen van verwachtingen gewekt door toezeggingen of inlichtingen die betrekking hebben op overheidshandelingen die geen appellabele besluiten zijn in de zin van artikel 1:3 Awb (*Vitesse*-zaak).

In Europa is een voldoende gekwalificeerde schending van het vertrouwensbeginsel voor aansprakelijkheid vereist. Bijgevolg is het mogelijk dat een schending van het vertrouwensbeginsel wordt vastgesteld en de handeling ongeldig wordt bevonden wegens een gewone schending van het vertrouwensbeginsel

---

4 Zie hierover preadvies van SCHUELER voor de 36<sup>e</sup> staatsrechtconferentie aan de Universiteit van Utrecht: SCHUELER 2010.

maar er toch geen schadevergoeding kan worden verkregen omdat de schending niet voldoende gekwalificeerd is.

#### 9.3.4 Alternatieven in de Franse rechtsorde

Frankrijk erkent formeel geen vertrouwensbeginsel maar er zijn alternatieve oplossingen voor de bescherming van gewekte verwachtingen. De meest gebruikte oplossing is de theorie van de foutaansprakelijkheid. Het onrechtmatig wekken van verwachtingen door bijvoorbeeld toezeggingen, inlichtingen en beschikkingen kan tot aansprakelijkheid leiden. Onwettigheid staat gelijk met fout. Is de betrokkene zelf onzorgvuldig geweest dan zal de aansprakelijkheid van het bestuur worden gereduceerd en gedeeld. Voor de toepassing van de door de rechtspraak ontwikkelde aansprakelijkheidsleer gelden de voorwaarden fout, schade en causaal verband. Bij rechtmatig overheidshandelen – zoals de wettige intrekking van een beschikking – kan een beroep worden gedaan op de leer van de foutloze aansprakelijkheid (risicotheorie en *égalité devant les charges publiques*) maar daarvoor gelden zware toepassingsvereisten zoals speciale en abnormale schade. Volgens de Franse rechtsgeleerden bevat de theorie van de foutaansprakelijkheid en de foutloze aansprakelijkheid – mits die te herwerken en uit te breiden – alle noodzakelijke elementen voor het beschermen van potentieel gerechtvaardigde verwachtingen van particulieren. De aansprakelijkheidsleer voor onrechtmatige en rechtmatige daad dekt echter niet alle situaties waarin vertrouwen kan zijn gewekt en evenmin de theorie van de verkregen rechten, *intangibilité des effets individuels*, enz. Zo biedt de leer van de aansprakelijkheid geen oplossing voor de situatie waarin een burger geen schadevergoeding wenst maar wel dat de overheid handelt naar de verwachtingen die zijn gewekt. Geen enkele van de aangeboden oplossingen kan aantonen dat een vertrouwensbeginsel in de Franse rechtsorde van het goede te veel zou zijn. Het vertrouwensbeginsel zou niet alleen als grondslag voor fout- en foutloze aansprakelijkheid moeten worden erkend maar zou ook een zelfstandige grondslag voor vernietiging van een bestuurshandeling in strijd met gewekte verwachtingen moeten zijn. Het vertrouwensbeginsel kan dan bijvoorbeeld ook worden ingezet tegen een overheid die een nieuwe regeling bruusk invoert. Nog niet zo lang geleden heeft de *CE* het vereiste van overgangsmaatregelen erkend en geplaatst onder een nieuw rechtszekerheidsbeginsel.

**Tabel 2: Gevolgen schending vertrouwensbeginsel**

<b>Europa</b>	<i>Vernietiging</i> : gewone schending en/of <i>Schadevergoeding</i> : gekwalificeerde schending
<b>Nederland</b>	<i>Vernietiging</i> : op grond van vernietiging en dus onrechtmatigheid schadevergoeding. Vernietiging door bestuursrechter <i>Schadevergoeding</i> : – door bestuursrechter tijdens beroepsprocedure tegen onwettig besluit – zelfstandig schadebesluit bij bestuur na vernietiging besluit door bestuursrechter – door burgerlijke rechter op grond van onrechtmatige overheids-handelingen die geen appellabele besluiten zijn, niet op grond van rechtmatig handelen – door burgerlijke rechter op grond van zelfstandig feitelijk onrechtmatig overheidshandelen los van onderliggend bestuursbesluit
<b>België</b>	<i>Vernietiging</i> : door Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State <i>Buiten toepassing laten</i> : (individuele en algemene) onrechtmatige bestuurshandeling door burgerlijke rechter (exceptie van onwettigheid, art. 159 GW) <i>Schadevergoeding</i> : in de regel door burgerlijke rechter op grond van onrechtmatig overheidshandelen al dan niet los van vernietiging door Raad van State (onwettigheid = fout), in theorie ook mogelijk op grond van rechtmatig overheidshandelen
<b>Frankrijk</b>	<i>Schadevergoeding</i> (in kader van aansprakelijkheid): – op grond van onrechtmatig overheidshandelen doorgaans bij de bestuursrechters (onwettigheid = fout) – op grond van rechtmatig overheidshandelen doorgaans bij de bestuursrechters (abnormale, speciale schade)

#### 9.4 Toepassingsdomein van het vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel kan algemeen worden toegepast ten aanzien van juridische situaties die op een formele wijze zijn tot stand gekomen (bv. bestuursregelgeving en individuele beslissingen) en ten aanzien van gedrag van een bestuurs-overheid (bv. toezegging en vaste praktijk).

De volgende toepassingsgevallen werden onderzocht:

- Werking in de tijd van bestuursregelgeving.
- Intrekking en opheffing van individuele bestuursbeslissingen.
- Afwijken van toezeggingen en inlichtingen.
- Afwijken van beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid.

De rechtsvergelijkende analyse ten aanzien van elk van die toepassingsgevallen komt hier aan bod. Frankrijk wordt in deze rechtsvergelijking betrokken omdat



het wel degelijk oplossingen voorziet voor de vooropgestelde toepassingsgeval-  
len van het vertrouwensbeginsel maar door middel van de toepassing van andere  
beginselen en theorieën. De vergelijking is waardevol omdat daaruit juist zal blij-  
ken welke meerwaarde het vertrouwensbeginsel te bieden heeft ten opzichte van  
die andere beginselen en theorieën.

#### *9.4.1 Werking in de tijd van bestuursregelgeving*

Zowel in Europa, Nederland, Frankrijk als België is de onmiddellijke werking  
de regel. Onmiddellijke werking impliceert dat de nieuwe regel van toepassing  
is op situaties die na de wet zijn tot stand gekomen en op de situaties die onder  
de vroegere regel zijn tot stand gekomen maar waarvan de gevolgen nog niet zijn  
afgelopen onder de nieuwe wet. Zowel in België als in Frankrijk gelden echter de  
oude regels wel nog ten aanzien van de lopende contractuele situaties die onder  
die regels zijn tot stand gekomen. In Frankrijk wordt de toepassing van nieuwe  
regels op lopende (private) contracten beschouwd als een ongeoorloofde vorm  
van retroactiviteit. Op die ‘ongeoorloofde retroactiviteit’ bestaan twee uitzonde-  
ringen namelijk de geoorloofde onmiddellijke toepassing van algemene regels  
betreffende bestuurscontracten en als de onmiddellijke toepassing van wetten en  
reglementen in een formele wet op grond van de *ordre public* is voorzien.

Het vertrouwensbeginsel kan in beginsel niet worden ingezet om te worden  
vrijgesteld van toekomstige wetgeving (behoudens eerbiedigende werking, zie  
verder). De regelgevers hebben in de diverse rechtsordes de bevoegdheid hun  
regels te allen tijde te wijzigen. Een vertrouwensbeginsel biedt daartegen geen  
bescherming en aan bestaande regelgeving kunnen dus geen verwachtingen wor-  
den ontleend dat die nooit zal worden gewijzigd. In Frankrijk en België geldt  
een beginsel van veranderlijkheid van de openbare dienst op grond waarvan het  
bestuur de bestuursregelgeving steeds kan wijzigen in functie van het algemene  
belang dat het doorgaans haalt op het vertrouwensbeginsel.

Uitzonderingen op de hoofdregel van de onmiddellijke werking in de be-  
studeerde rechtsordes zijn retroactiviteit en eerbiedigende of uitgestelde werking.  
Retroactiviteit impliceert dat de datum van inwerkingtreding vooraf gaat aan de  
datum van publicatie van de regel of de regel toepasselijk is op omstandighe-  
den die reeds hebben plaatsgevonden en zijn afgerond vooraleer de maatregel  
in werking treedt. Retroactiviteit is in beginsel in alle rechtsordes verboden. Het  
gaat overal om een algemeen rechtsbeginsel. In strafzaken is het verbod absoluut.  
In andere domeinen kan er van het retroactiviteitsverbod worden afgeweken. In  
Europa kan retroactiviteit vereist zijn in het algemene belang en op voorwaarde  
dat de gerechtvaardigde verwachtingen van de betrokkenen behoorlijk worden  
gerespecteerd (cumulatieve vereisten). Redenen van algemeen belang kunnen  
economische redenen zijn in het licht van de interne markt (schommeling wis-  
selkoersen). Geen gerechtvaardigd vertrouwen kan worden aangevoerd wanneer  
de retroactiviteit voorzienbaar was door een voorzichtige en goed geïnformeerde  
handelaar. Er worden zware eisen aan de EU-marktdeelnemer gesteld, hij moet

namelijk actief op zoek gaan naar informatie, contact opnemen met de autoriteiten over aankomende wetgeving en op hoogte zijn van de toepasselijke regelgeving. In Nederland kan retroactief worden ingegrepen in een rechtstoestand met het oog op het vermijden van uitholling door anticipatief gedrag en het legaliseren van ontwikkelingen in de praktijk (Aanwijzing regelgeving 167). Retroactiviteit is volgens de bestuursrechters verder toegelaten als de verslechtering van de rechtspositie door de burgers voorzienbaar was of als het algemene belang dat wordt gediend door de retroactieve werking doorweegt in de belangenafweging. In België kan van het retroactiviteitsverbod worden afgeweken als daarvoor een wettelijke grondslag bestaat of als daar gegronde redenen voor zijn en geen verkregen rechten worden aangetast. In Frankrijk kan van het retroactiviteitsverbod worden afgeweken als de wet uitdrukkelijk terugwerkende kracht toekent aan een reglement van het bestuur.

De diverse rechtsordes erkennen de noodzaak van een overgangsregeling als verwachtingen waren gewekt ten aanzien van het voortduren van bepaalde situaties dan wel het al dan niet intreden van bepaalde rechtsgevolgen. In zekere gevallen moet de invoering van de nieuwe regelgeving of de wijziging van regelgeving dus gepaard gaan met overgangsbepalingen. In de verschillende rechtsordes is het aan de regelgever zelf die discretionair bepaalt of er overgangsmaatregelen nodig zijn, weliswaar onder toeziend oog van de rechter. In Europa, Nederland en België is het vereiste van overgangsmaatregelen gefundeerd op het vertrouwensbeginsel. Het algemene belang dat met de nieuwe rechtsregel wordt beschermd, wordt afgewogen tegen de verwachtingen die de rechtszoekende had. De voorzienbaarheid speelt een belangrijke rol, namelijk is de invoering van een maatregel te voorzien – en dus niet compleet onverwacht – dan zal een beroep op het vertrouwensbeginsel niet slagen. In Frankrijk moeten sinds 2006 overgangsmaatregelen worden genomen wanneer nieuwe regels – in de twee voormelde toelaatbare gevallen – onmiddellijk worden toegepast en de bestaande contractuele relaties op excessieve wijze worden aangetast. In Frankrijk is dit vereiste gesteund op het rechtszekerheidsbeginsel. De meest evidente vorm van overgangsmaatregel is de eerbiedigende werking op grond waarvan de nieuwe regel de daarvoor geldende regeling blijvend van toepassing laat op nader bepaalde feiten of rechtsverhoudingen. De uitgestelde werking houdt in dat de oude regeling slechts voor een bepaalde periode van toepassing blijft op bepaalde feiten of rechtssituaties. In Nederland en Europa wordt aanvaard dat schadevergoeding ook een overgangsmaatregel kan vormen. In België wordt in de rechtsleer niet aanvaard dat schadevergoeding een overgangsmaatregel kan zijn maar wordt de vergoeding beschouwd als een gevolg van de door de regelgever gemaakte keuze van de werking van een regel in de tijd. Daar kan tegenover worden gesteld dat schadevergoeding wel een vorm van overgangsregeling is want het vormt een tegemoetkoming aan diegenen bij wie verwachtingen zijn gewekt ook al kan de oude regelgeving niet worden behouden.

**Tabel 3: Werking in de tijd van bestuursregelgeving**

	<b>Europa</b>	<b>Nederland</b>	<b>Frankrijk</b>	<b>België</b>
<i>Hoofdregel</i>	Onmiddellijke werking	Onmiddellijke werking	Onmiddellijke werking	Onmiddellijke werking
<i>Uitzonderingen</i>	Retroactiviteit – eerbiedigende werking	Retroactiviteit – eerbiedigende/ uitgestelde werking	Retroactiviteit – eerbiedigende werking Lopende private contracten	Retroactiviteit – eerbiedigende/ uitgestelde werking Lopende private contracten
<i>Retroactiviteit als</i>	In algemeen belang en gerechtvaardigde verwachtingen gerespecteerd – voorzienbaar	In algemeen belang – voorzienbaar	Wettelijke bepaling	Wettelijke bepaling – in algemeen belang mits geen schending verkregen rechten
<i>Eerbiedigende werking</i>	Vertrouwensbeginsel	Vertrouwensbeginsel	Rechtszekerheidsbeginsel	Vertrouwensbeginsel
<i>Geen eerbiedigende werking als</i>	Voorzienbaar	Voorzienbaar	Wettelijke bepaling – voorzienbaar	Voorzienbaar

De bestudeerde rechtsordes vertonen veel overeenkomsten wat het regime inzake de werking in de tijd van bestuursregelgeving betreft. De voorzienbaarheid speelt een belangrijke rol zodat van de burger ook enige oplettendheid wordt verwacht. De overheden kunnen echter niet plots en zonder enige waarschuwing hun regels wijzigen en op die wijze de verwachtingen van de burgers in het licht van de bestaande wetgeving ten aanzien van het intreden van bepaalde rechtsgevolgen bruusken. Anderzijds moet aan de overheden ook ruimte worden gelaten om hun beleid en regels aan te passen aan de gewijzigde socio-economische en politieke context van hun respectieve rechtsordes. Retroactiviteit van bestuursregelgeving moet zoveel mogelijk worden vermeden. Retroactief ingrijpen in bestaande rechtstoestanden ondermijnt het vertrouwen van de burgers – in het bijzonder ondernemers – in de stabiliteit van de rechtsorde. Aan het vereiste van overgangsmaatregelen ligt duidelijk vertrouwen ten grondslag. Dit wordt in de bestudeerde rechtsordes erkend behalve in Frankrijk waar het vereiste van overgangsmaatregelen onder het rechtszekerheidsbeginsel in de zin van duidelijkheid wordt geplaatst. Het is echter al een behoorlijke stap vooruit dat Frankrijk de noodzaak van een overgangsregeling bij een ‘excessieve’ aantasting van (contractuele) relaties erkent

want tot 2006 had de burger in geen enkel geval recht op een overgangsregeling bij de onmiddellijke werking van een nieuwe regeling.

De onmiddellijke werking moet echter de regel blijven: het overheidsoptreden wordt lam gelegd als bij elke nieuwe regeling overgangsbepalingen zouden moeten worden voorzien. Rechtszekerheid moet dus aan de grondslag liggen van de regels inzake de werking in de tijd en niet het vertrouwen, zo niet wordt de eerbiedigende in plaats van de onmiddellijke werking de regel. Wel kan worden gepleit voor een zorgvuldig overheidsoptreden waarbij wijzigingen of invoering van nieuwe regelgeving tijdig worden bekendgemaakt zodat de burgers kunnen anticiperen en hun gedrag daar dus behoorlijk kunnen op afstemmen.

#### *9.4.2 Intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen*

Alle bestudeerde rechtssstelsels kennen regels inzake intrekking en opheffing van individuele bestuurshandelingen. Intrekking betekent het ongedaan maken van een beslissing met retroactieve kracht. Bij een opheffing wordt de beslissing voor de toekomst uit het rechtsverkeer genomen. De problematiek van de intrekking en opheffing van individuele bestuursbeslissingen is een delicate evenwichtsoefening omdat twee zaken met elkaar moeten worden verzoend, namelijk de stabiliteit van de individuele rechtssituaties en het algemene belang op grond waarvan veranderingen noodzakelijk zijn (bijvoorbeeld ongedaan maken van een onwettige situatie). In Europa en België zijn de regels inzake intrekking en opheffing volledig ontwikkeld in de rechtspraak. In Nederland bevat de subsidietitel 4:2 Awb regels inzake de intrekking en wijziging van subsidies en art. 4:20f Awb bepalingen betreffende de intrekking en wijziging van positieve fictieve beslissingen. De intrekking en opheffing van overige besluiten wordt beheerst door in de rechtspraak geformuleerde regels. Frankrijk kent eveneens een wettelijke regeling voor de intrekking van positieve en negatieve fictieve beslissingen (Wet 12 april 2000) maar voor het overige zijn het rechtspraakregels. Algemeen valt vast te stellen dat het niet steeds eenvoudig is uit te maken of er sprake is van een intrekking of een opheffing. Zo wordt bijvoorbeeld in de Franse rechtspraak geregeld de term *retrait* (intrekking) gebruikt terwijl feitelijk een opheffing (*abrogation*) wordt bedoeld. In de Europese rechtspraak kan ook worden getwijfeld (bijvoorbeeld gebruik term intrekking in arrest Algera terwijl het een opheffing betreft). In Nederland komen de termen intrekking en wijziging voor. Nederland heeft in de Awb een aparte subsidietitel waarin de bepalingen inzake intrekking en wijziging van de subsidies worden geacht een codificatie te vormen van de beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen. De rechtspraakregels zijn tevens gebaseerd op vertrouwen en rechtszekerheid. In Europa ligt aan de theorie van de intrekking en opheffing ook rechtszekerheid en in mindere mate vertrouwen ten grondslag. In Frankrijk zijn de regels inzake intrekking en opheffing gebaseerd op de beginselen van de *intangibilité, droits acquis* en non-retroactiviteit. In België zijn de regels inzake intrekking en opheffing gebaseerd op rechtszekerheid en legaliteit.

Bij een vergelijkende analyse van de beginselen inzake intrekking en opheffing in de verschillende bestudeerde rechtsordes zijn er parallellen vast te stellen inzake de gehanteerde criteria. Overal komt het onderscheid tussen intrekking en opheffing voor en bestaan verschillende regels naargelang het gaat om een wettige dan wel onwettige beschikking. In Frankrijk en België wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuurshandelingen die rechten creëren en deze die geen rechten creëren. Nederland maakt dit laatste onderscheid niet maar onderscheidt bestuursmaatregelen die voordelen creëren en deze die lasten opleggen. Ook het Hof van Justitie maakt geen onderscheid tussen beslissingen die al dan niet rechten creëren: van belang is of de betrokkene uit een onwettige beslissing een voordeel haalt. In alle rechtsordes kunnen wettige begunstigde bestuursbeslissingen in beginsel niet worden ingetrokken. Onwettige bestuursbeschikkingen kunnen onder bepaalde – weliswaar van elkaar verschillende – voorwaarden worden ingetrokken en kunnen (of moeten) ook worden opgeheven.

In Frankrijk en België zijn de termijnen van belang voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van de intrekking van onwettige beschikkingen. In Nederland staat de belangenafweging centraal waarin het redelijke termijnvereiste is verweven. In Europa zijn zowel de belangenafweging als de redelijke termijn als essentiële voorwaarden vermeld. Dit betekent dat zowel in de nationale rechtsordes als op Europees niveau wordt aanvaard dat het legaliteitsbeginsel soms moet worden beperkt met het oog op het beschermen van rechtszekerheid en het vertrouwen in de bestuursoverheid. Het hanteren van een strikte termijn heeft zowel voor- als nadelen. De termijn biedt enerzijds rechtszekerheid maar is anderzijds mechanisch, beperkt de nodige flexibiliteit en houdt geen rekening met derdebelangen of algemene belangen die geschaad kunnen zijn door het in stand houden van een onwettige beslissing bij het verstrijken van de vooropgestelde termijn. Het Europese model verdient de voorkeur want combineert de afweging van belangen met de redelijke termijn waarbinnen de intrekking moet gebeuren. Het bestuur weegt zo – onder rechterlijke controle – de gerechtvaardigde verwachtingen af tegenover het legaliteitsbeginsel en komt tot een welbepaalde uitkomst op een *case to case* basis. Enerzijds wordt een afweging gemaakt van alle betrokken belangen maar anderzijds kan de intrekking niet voor onbepaalde tijd gebeuren maar enkel binnen een redelijke termijn. Het begrip ‘redelijke termijn’ is evenwel moeilijk in te vullen en doorgaans casus-afhankelijk. Bij de invulling die aan de rechters wordt overgelaten, worden diverse factoren in aanmerking genomen (zoals bijvoorbeeld een voorafgaande waarschuwing). De betrokkene moet te goeder trouw redelijk verwacht hebben dat de beslissing definitief en wettig was.

In Frankrijk en België zijn de regels inzake intrekking en opheffing enkel toepasselijk ten aanzien van bestuurshandelingen die rechten creëren. Heel wat handelingen worden op die wijze uitgesloten van voormelde regels en zijn te allen tijde intrekbaar of ophefbaar, zo bijvoorbeeld de rechtserkennende beslissingen, voorwaardelijke beslissingen, beslissingen tot verwerping, frauduleuze handelingen, onbestaande handelingen, in Frankrijk ook vergunningen uitgevaardigd

in het licht van de openbare orde (*autorisations de police*) en in België tevens handelingen zonder rechtsgevolgen.

Het onderscheid tussen handelingen die al dan niet rechten verlenen, is bekritiseerbaar want burgers kunnen even goed gerechtvaardigde verwachtingen hebben met betrekking tot bijvoorbeeld een bouwvergunning die in de Franse rechtsorde te allen tijde intrekbaar kan zijn als *autorisation de police*. Elke beslissing die een voordeel verleent – naar het voorbeeld van het Europese recht – zou moeten worden beschermd door de intrekking- en opheffingsregels zodat bijvoorbeeld ook beslissingen in het kader van een gebonden bevoegdheid niet tot in het oneindige zouden mogen worden ingetrokken. Het is slechts sinds enkele jaren dat beslissingen die (louter) een financieel voordeel meebrengen in Frankrijk niet meer automatisch als rechtserkendend en dus als niet-rechtsscheppend worden beschouwd. Tot die tijd konden pecuniaire beslissingen dus steeds worden ingetrokken. Dit leidde vanzelfsprekend tot grote onzekerheid.

In België geldt het vereiste dat de intrekking slechts kan indien een vernietigingsberoep ontvankelijk zou zijn als het zou worden ingesteld en slechts binnen de grenzen van de uitvoering van het mogelijke vernietigingsarrest uitgesproken op grond van het rechtmatigheidsbezwaar. Voor de Nederlandstalige kamers van de Raad van State mag de onrechtmatigheid aan de overheid zelf te wijten zijn zo die de onrechtmatigheid als een ontvankelijk middel tot vernietiging wordt aangevoerd. Voor de Franstalige kamers daarentegen is de intrekking van een beslissing die tot stand is gekomen door een vergissing van de overheid in geen geval mogelijk. Algemeen wordt echter aanvaard dat wanneer de overheid de beroepsmogelijkheden en termijnen opzettelijk niet vermeldt, zij zich daar niet zelf kan op beroepen om te verhinderen dat de intrekkingstermijnen niet zouden lopen en de beslissing bijgevolg onbeperkt zou kunnen worden ingetrokken. In Frankrijk is voor die laatste problematiek een oplossing gevonden door het startpunt van de intrekkingstermijn niet meer – zoals vóór het arrest Ternon van 2001 wel nog het geval was – te koppelen aan de publicatie en de annulatietermijn. De intrekkingstermijn begint voortaan te lopen zodra de beslissing is ondertekend en dus bestaat (los van de termijn voor vernietiging). In Nederland is er geen koppeling tussen de beroepstermijn of het beroep tegen een beslissing bij de bestuursrechter en de intrekbaarheid van die beslissing. In Nederland wordt er in het algemeen vanuit gegaan dat een overheid zijn eigen fouten moet kunnen herstellen. Het vertrouwensbeginsel kan geen bescherming bieden wanneer sprake is van kennelijk onjuiste fouten en een kennelijk onjuist besluit wordt ingetrokken. Bij niet-kennelijk onjuiste fouten kan een beslissing worden opgeheven mits eventueel een specifieke schaderegeling te voorzien, hoewel het steeds afhangt van de concrete omstandigheden.

In de Franse rechtspraak en in mindere mate in de Belgische rechtspraak zit een duidelijke evolutie en dynamiek met betrekking tot de regels inzake intrekking en opheffing. Lange tijd was het intrekking- en opheffingsregime complex en onzeker maar door recente Franse arresten als Ternon en Coulibaly wordt het



ietwat duidelijker en eenvoudiger. De lostrekking van de intrekkingstermijn en de termijn tot vernietiging – in het bijzonder van de publicatie van de beslissing – is een goede zaak want het bevordert de rechtszekerheid en zou ook in België moeten worden gevolgd.

Rechtszekerheid vereist dat overheden uitdrukkelijke beslissingen nemen en ook uitdrukkelijke beslissingen tot intrekking en opheffing nemen. Nochtans komen de *décisions implicites* in het Franse recht veelvuldig voor en ook in België komen ‘impliciete intrekkingen’ geregeld voor. De bestuursoverheden zouden dergelijke wijze van uitvaardigen van beslissingen tot een minimum moeten beperken. De burger heeft recht op een uitdrukkelijke beslissing vanwege de bestuursoverheid.

De bevoegdheid tot intrekking door een bestuursorgaan in Nederland volgt uit de wet of uit een ‘geïmpliceerde’ of ‘afgeleide’ bevoegdheid. Wat betreft subsidies kan zowel in de fase van de verlening als van de vaststelling een subsidie worden ingetrokken of gewijzigd ten nadele van de ontvanger maar slechts op de wettelijk bepaalde gronden en binnen de perken van de eraan ten grondslag liggende beginselen van rechtszekerheid en vertrouwen. Artikel 4:48 Awb vermeldt vier gronden tot intrekking of wijziging van de subsidie op het moment van de verlening waarbij in hoofdzaak de burger iets kan worden verweten. Artikel 4:50 Awb beschrijft de intrekking van de subsidieverlening om redenen die bij het bestuursorgaan liggen: de subsidieverlening is onjuist, veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten en andere bij wet bepaalde gevallen. In die gevallen moet er een redelijke overgangstermijn in acht worden genomen en moet de dispositieschade worden vergoed. Geen intrekking is mogelijk als de wet voorschrijft dat de subsidie moet worden voortgezet. De regels van artikel 4:50 Awb vormen een codificatie van het vertrouwensbeginsel. Artikel 4:46 Awb voorziet de vaststelling van de subsidie op een lager bedrag. De gronden zijn dezelfde als vermeld in artikel 4:48 Awb; het betreft dus voornamelijk aan de begunstigde te wijten gronden. Artikel 4:49 Awb bepaalt drie gronden tot intrekking of wijziging van de subsidievestiging: door bestuur onvoorziene feiten of omstandigheden die tot een lager subsidiebedrag zouden hebben geleid, kennelijk onjuiste vaststelling en het niet naleven van de subsidieverplichtingen. Artikel 4:51 Awb betreffende de beëindiging of vermindering van meerjarige subsidies heeft ook het vertrouwensbeginsel tot grondslag. In een langlopende subsidieverhouding kan het vertrouwen zijn gewekt dat de subsidie zal voortgezet worden. Een subsidierelatie die drie jaar of langer heeft geduurd kan slechts beëindigd worden als gewijzigde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen de voortzetting ervan verzetten op voorwaarde dat er een redelijke overgangstermijn wordt bepaald. Voor de intrekking van besluiten die geen subsidiebesluiten zijn, is niets voorzien in de Awb (behoudens de intrekking van positieve fictieve beschikkingen, art. 4:20f Awb). Hiervoor gelden regels uit de rechtspraak die sterk aanleunen bij de intrekkingregels uit de Awb. Van belang is het begunstigend karakter van de bestuurshandeling en centraal staat de afweging van de belangen. De regels in de Nederlandse rechtspraak



inzake de intrekking en opheffing van beschikkingen die geen subsidies betreffen, worden in onderstaand schema verduidelijkt.

**Tabel 4: Intrekking en opheffing begunstigende beschikking**

<b>Intrekking</b>	<b>Europa</b>	<b>Nederland (andere dan subsidies)</b>	<b>Frankrijk</b>	<b>België</b>
<i>Wettige</i>	Neen	Neen	Neen	Neen
<i>Onwettige</i>	Ja als binnen redelijke termijn, belangenafweging en respect gerechtvaardigde verwachtingen	Ja als wettelijke grondslag/ kennelijk onjuist – afweging van belangen (met inbegrip van redelijke termijn)	Ja als binnen vier maanden vanaf beslissing	Ja als binnen twee maanden vanaf betekening/bekendmaking beslissing of tot aan de sluiting debatten wanneer ontvanke-lijk vernietigings-beroep ingesteld
<b>Opheffing</b>	<b>Europa</b>	<b>Nederland (andere dan subsidies)</b>	<b>Frankrijk</b>	<b>België</b>
<i>Wettige</i>	Ja als verandering rechtspositie voorzover geen verkregen rechten aangetast/veranderde omstandigheden /gewijzigde inzichten	Ja als goede redenen van algemeen belang (veranderde omstandigheden/gewijzigde inzichten) – belangenafweging	Neen tenzij wegens veranderingen in feiten of recht door <i>acte contraire</i>	Neen tenzij wegens veranderingen in feiten of recht door <i>acte contraire</i>
<i>Onwettige</i>	Ja te allen tijde	Ja te allen tijde	Ja als binnen 4 maanden vanaf beslissing – nadien wegens veranderingen in feiten of recht door <i>acte contraire</i>	Ja als binnen twee maanden vanaf betekening/bekendmaking/tot aan sluiting debatten als ontvanke-lijk vernietigings-beroep – nadien wegens verandering feiten of recht door <i>acte contraire</i>

Het louter gebruiken van termijnen in Frankrijk en België zonder ook maar enige belangenafweging is niet de beste oplossing. Het vertrouwensbeginsel en de belangenafweging zouden ook bij de intrekking en opheffing van beslissingen een rol moeten spelen. Dat het termijnregime niet sluitend is, blijkt bijvoorbeeld uit het complexe en veelvuldige gebruik van *actes contraires* waarover zelf ook nog

steeds onduidelijkheid bestaat in Frankrijk en België. Een *acte contraire* kan een beslissing uit het verleden ongedaan maken als die onwettig is geworden op grond van een wijziging van feiten, beleid of recht ook na het verstrijken van de vier maanden-termijn als dit uitdrukkelijk bij wet is voorzien. Diegene die dacht dat hij na vier maanden een onomkeerbare beslissing in handen had, komt bedrogen uit. Daarbij komt nog de complicatie dat de betrokken handeling niet ongedaan wordt gemaakt door intrekking maar door het stellen van een nieuwe handeling die het tegenovergestelde beweert.

Gedacht kan worden aan een wettelijke regeling voor de intrekking en opheffing van beschikkingen. Er wordt steeds weer geargumenteed dat dit moeilijk ligt omdat het een complexe en casusafhankelijke materie is. In landen als Frankrijk en België waar de theorie inzake intrekking van bestuursbeslissingen gebaseerd is op het beginsel van verkregen rechten en draait rond termijnen zou een codificatie mogelijk zijn want het kenmerk van verkregen rechten en termijnen is dat ze gebaseerd zijn op een objectieve rechtssituatie en niet afhankelijk van de concrete omstandigheden. Frankrijk heeft het intrekkingssysteem ten aanzien van fictieve beslissingen trouwens al wettelijk vastgelegd en zou dat dus ook ten aanzien van de ‘gewone’ beslissingen kunnen doen. In Nederland is het ook mogelijk en dat is gebleken uit de codificatie van de intrekking en wijziging van subsidiebeschikkingen en de intrekking van een positieve fictieve beschikking in art. 4:20f Awb. Een regime inzake de intrekking en opheffing van beschikkingen die geen subsidies zijn, zou dus kunnen worden vastgelegd. Hoewel het intrekken en opheffen van beschikkingen die geen subsidies zijn in de praktijk minder aan de orde is in vergelijking met subsidies. In Europa ligt het al wat moeilijker omdat een algemene grondslag voor codificatie ontbreekt.

**Tabel 5: Uitzonderingen op verbod intrekking en opheffing begunstigde wettige beschikking**

Europa	Nederland (andere dan subsidies)	Frankrijk	België
Wettelijke bepaling	Wettelijke bepaling	Wettelijke of reglementaire bepaling	Wettelijke bepaling
Instemming van de partijen	Instemming van de partijen	Instemming van de partijen	Instemming van de partijen
Beslissing waarvan geen kennis is gegeven			Beslissing waarvan geen kennis is gegeven

**Tabel 6: Beschikkingen die te allen tijde kunnen worden ingetrokken**

Europa	Nederland	Frankrijk*	België*
Niet voldaan aan de voorwaarden	Niet voldaan aan de voorwaarden	Niet voldaan aan de voorwaarden	Niet voldaan aan de voorwaarden
Frauduleuze handeling	Frauduleuze handeling	Frauduleuze handeling	Frauduleuze handeling
		Beslissingen tot verwerping	Beslissingen tot verwerping
		Voorlopige beslissingen/ herroepbare/ precaire handelingen	
		Rechtserkende handelingen	Rechtserkende handelingen

\* Onbeperkte intrekking en opheffing omdat die handelingen geen rechten creëren

### 9.4.3 Toezeggingen en inlichtingen

#### 9.4.3.1 Toezeggingen

Zowel in Europa, Nederland als België kunnen toezeggingen vertrouwen wekken in tegenstelling tot Frankrijk. Het moet gaan om een specifieke uitdrukkelijke – schriftelijke of mondelinge – toezegging die niet *contra legem* is. De toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel die een belangrijke rol kunnen spelen bij de vraag of het vertrouwen moet worden gehonoreerd, zijn de belangenafweging, de bevoegde overheid en het dispositievereiste. In Frankrijk is de overheid in geen enkel geval aan een toezegging gebonden zelfs als die concreet en specifiek is; schadevergoeding is wel mogelijk die kan verminderd worden als de betrokkene zelf onvoorzichtig is geweest door te vertrouwen op onduidelijke of onrechtmatige toezeggingen. Het feit dat de overheid steeds op toezeggingen kan terugkomen, is vanuit het standpunt van rechtszekerheid en rechtvaardigheid onaanvaardbaar en is nefast voor de geloofwaardigheid van het bestuur. Vandaar dat kan worden gepleit voor de formele invoering van een Frans vertrouwensbeginsel zodat bescherming kan worden geboden voor vertrouwen gewekt door concrete specifieke toezeggingen en concreet op de zaak toegespitste inlichtingen.

**Tabel 7: Vertrouwen op grond van toezeggingen bestuursorgaan**

	<b>Europa</b>	<b>Nederland</b>	<b>Frankrijk</b>	<b>België</b>
<i>Gebonden aan toezeggingen op grond van</i>	Vertrouwensbeginsel	Vertrouwensbeginsel	Nooit	Vertrouwensbeginsel
<i>Contra legem</i>	Neen	In de regel niet maar uitzonderingen		Neen
<i>Voorwaarde</i>	Uitdrukkelijke specifieke toezegging	Uitdrukkelijke specifieke toezegging		Uitdrukkelijke specifieke toezegging

#### 9.4.3.2 Inlichtingen

Zowel in Europa, Nederland als België kan vertrouwen worden gehonoreerd op grond van door de overheid verschaft specifieke individuele inlichtingen. In Frankrijk is de overheid niet gebonden door gegeven inlichtingen. Schadevergoeding is wel mogelijk wegens foutieve inlichtingen. Ook in België wordt het afwijken van concrete specifieke inlichtingen doorgaans opgelost aan de hand van de aansprakelijkheid van de overheid voor foutieve inlichtingen. De Belgische overheid kan echter ook gebonden zijn aan een concrete inlichting die de betrokkene doet dwalen mits hij zelf zorgvuldig heeft gehandeld. In Europa faalt doorgaans het beroep op het vertrouwensbeginsel omdat de betrokkene als behoudzame ondernemer de onjuistheid van de inlichtingen moest hebben ontdekt of kunnen ontdekken. In Nederland moet een concrete op de casus afgestelde inlichting zijn gegeven en moet aan de toepassingsvoorwaarden van het vertrouwensbeginsel zijn voldaan. Een belangenafweging wordt doorgevoerd waarbij het algemene belang dat in de weg staat aan honorering van vertrouwen tegenover het belang van diegene die op grond van de informatie heeft gedisponeerd, wordt geplaatst. In beginsel wordt vertrouwen op grond van inlichtingen *contra legem* niet gehonoreerd.

De Franse overheid zou niet te allen tijde zonder meer van concrete en op de zaak toegespitste inlichtingen mogen afwijken. Schadevergoeding biedt niet altijd het gewenste soelaas. In België zou het vertrouwensbeginsel meer moeten worden toegepast ten aanzien van specifieke precieze inlichtingen in plaats van de zorgvuldigheidsnorm in het kader van de bestuursaansprakelijkheid. De koppeling van schending van vertrouwen en aansprakelijkheid is langs de andere zijde wel logisch omdat het doorgaans de burgerlijke rechters zijn die geconfronteerd worden met gewekt vertrouwen op grond van inlichtingen. Burgerlijke rechters ontnemen hun bevoegdheid inzake bestuursgeschillen in hoofdzaak aan artikel 1382 en 1383 BW en de exceptie van onwettigheid. Een burgerlijke rechter kan een bestuurshandeling nooit vernietigen.

**Tabel 8: Vertrouwen op grond van inlichtingen bestuursorgaan**

	<b>Europa</b>	<b>Nederland</b>	<b>Frankrijk</b>	<b>België</b>
<i>Gebonden aan inlichtingen op grond van</i>	Vertrouwensbeginsel	Vertrouwensbeginsel	Overheid nooit gebonden aan inlichtingen	Vertrouwensbeginsel
<i>Niet gebonden</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geen nauwkeurige, onvoorwaardelijke, onderling overeenstemmende, van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstige inlichting</li> <li>– Geen behoedzame ondernemer</li> <li>– <i>Contra legem</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geen specifieke op de concrete casus afgestemde inlichtingen</li> <li>– Dispositie</li> </ul>	Nooit	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geen specifieke concrete inlichting</li> <li>– Dispositie</li> <li>– Burger zelf niet zorgvuldig gehandeld</li> </ul>

#### 9.4.4 Beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid

##### 9.4.4.1 Beleidsregels

Zowel in Europa, Nederland, Frankrijk als België heeft het bestuur de bevoegdheid (en in beginsel geen verplichting) tot het opstellen van beleidsregels waarin wordt uiteengezet hoe de discretionaire bevoegdheden zullen worden uitgeoefend. In het Europese recht vloeit de plicht tot het toepassen van de beleidsregels voort uit het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel. In Nederland steunt de verplichting beleidsregels te volgen op artikel 4:84 Awb en volgt de binding dus uit de wet en niet uit het ongeschreven vertrouwensbeginsel (behoudens voor de beleidsregels die niet beantwoorden aan de definitie van de Awb). In Frankrijk steunt de binding aan beleidsregels op het gelijkheidsbeginsel. In België eist het vertrouwensbeginsel – en desgevallend ook het gelijkheidsbeginsel of het consistentiebeginsel – dat de overheid niet zonder meer kan afwijken van de door haar uitgevaardigde beleidsregels.

In alle bestudeerde rechtsordes geldt dat aan de beleidsregels een inherente afwijkingsmogelijkheid is gekoppeld. In tegenstelling tot het geval is bij formele wetgeving is de binding aan beleidsregels dus niet absoluut. Er kan echter enkel in bijzondere gevallen van worden afgeweken. In Europa moet die afwijking gemotiveerd en objectief gerechtvaardigd zijn. In Nederland is een afwijking gerechtvaardigd op grond van bijzondere omstandigheden waarbij de toepassing van de beleidslijn disproportionele gevolgen zou hebben in vergelijking tot de te dienen doelen (art. 4:84 Awb). In Frankrijk kan van beleidsregels worden afgeweken op grond van bijzondere omstandigheden van de zaak of een doorslaggevend algemeen belang. In België moeten voor de afwijking in redelijkheid aanvaardbare

en op concrete gegevens steunende motieven worden aangevoerd. In Europa en België is in de rechtspraak uitdrukkelijk bepaald dat de beleidsregels niet *contra legem* mogen zijn. In Nederland kan een overheid uitzonderlijk gebonden zijn aan een beleidsregel in strijd met de wet. In Frankrijk kan een onwettige beleidsregel opzij worden gezet en is dus niet bindend. Beleidsregels ontslaan een overheid niet van een individueel onderzoek van de zaak.

In de bestudeerde rechtsordes moeten de beleidsregels zijn gepubliceerd opdat zij aan het bestuur zouden kunnen worden tegengeworpen. Er geldt echter geen algemene verplichting tot publicatie van beleidsregels (met uitzondering van de wetsinterpreterende en procedurele beleidsregels in Frankrijk en de Awb-beleidsregels in Nederland op grond van art. 4:83 Awb). De publicatie van beleidsregels zou in het algemeen verplicht moeten worden met het oog op de rechtsbescherming van de burger. De burgers moeten de regels kunnen kennen die hun rechtspositie beïnvloeden op grond van rechtszekerheid en gelijke behandeling zodat zij hun gedrag daarop kunnen afstemmen. Het bestuur zou door een beleidsregel niet te publiceren niet van zijn vooropgesteld beleid mogen afwijken.

In de verschillende rechtsordes bestaan diverse soorten beleidsinstrumenten, *soft law* of pseudo-wetgeving. Niet elk van die instrumenten heeft dezelfde rechtskracht en niet elk van die instrumenten betreft de discretionaire bevoegdheidsuitoefening. Zo bestaan er in Frankrijk *directives* en *circulaires*. Enkel de *directives* zijn de eigenlijke beleidsregels waarvan niet mag worden afgeweken behoudens doorslaggevend algemeen belang of speciale omstandigheden van de zaak. Het onderscheid is echter niet steeds duidelijk te maken en de begrippen worden door de bestuursorganen door elkaar gehaald en op die manier wordt de rechtsonderhorige misleid. Immers een *directive* kan aan een bestuursoverheid worden tegengeworpen maar een *circulaire* niet. Een document kan als een *circulaire* zijn betiteld maar in werkelijkheid een *directive* zijn. Ook in België bestaan er diverse instrumenten waarmee de overheden of hun hiërarchische oversten hun beleid stroomlijnen, zoals omzendbrieven, dienstnota's, instructies, circulaires, enz. Indicatieve omzendbrieven kunnen de overheden binden, interpretatieve omzendbrieven niet. Beleidsregels kunnen in beginsel niet rechtstreeks worden aangevochten voor de Franse *CE* en de Belgische Raad van State tenzij die beleidsregels nieuwe regels bevatten en dan worden gekwalificeerd als reglementen. Wanneer in Frankrijk de betrokken bestuursoverheid geen reglementaire bevoegdheid heeft, worden de reglementaire regels vermomd in beleidsregels vernietigd. Ook in België worden de reglementaire omzendbrieven vernietigd wegens onwettigheid. Het komt de rechtszekerheid en het vertrouwen van de rechtsonderhorigen in de overheid ten goede dat de bestuursoverheden de juiste instrumenten gebruiken en ook aan de burgers duidelijk maken aan welk juridisch regime zij zijn onderworpen. De burger mag dus niet om de tuin worden geleid en heeft recht op een transparant eerlijk bestuur. In die zin is een codificatie in de Awb van de Nederlandse beleidsregels waaraan het vertrouwensbeginsel ten grondslag ligt, toe te juichen. De definitie van de beleidsregel is neergelegd in

artikel 1:3, lid 4 Awb. Een beleidsregel is een bij besluit vastgestelde algemene regel die geen algemeen verbindend voorschrift is betreffende afweging van belangen, vaststelling van feiten of uitleg van wettelijke bepalingen. De soorten beleidsregels zijn opgenomen in artikel 4:81 Awb: voor eigen bevoegdheden of van ondergeschikten, voor gedelegeerde bevoegdheden en andermans bevoegdheden. Er geldt een wettelijke plicht een beleidsregel te volgen (dus niet op grond van het ongeschreven vertrouwensbeginsel) behoudens bijzondere omstandigheden. Een belangenafweging is noodzakelijk. Incidenteel kan van een beleidsregel worden afgeweken wanneer het volgen van de beleidsregel disproportionele gevolgen zou teweegbrengen voor de betrokkenen in vergelijking tot de te dienen doelen.

Op Europees niveau bestaan ook diverse *soft law* instrumenten waaronder de beleidsregels die kunnen aangeven hoe een Europese instelling zijn discretionaire bevoegdheden in bepaalde gevallen zal uitoefenen. Belangrijk zijn de richtsnoeren van de Commissie inzake staatssteun die gericht zijn tot de lidstaten; daarin geeft de Commissie aan hoe zij haar discretionaire bevoegdheden zal uitoefenen. Die richtsnoeren zijn verbindend voor de Commissie en de lidstaten voor zover zij ermee hebben ingestemd. De richtsnoeren creëren niet op directe wijze rechten voor Europese burgers maar ze creëren wel een gerechtvaardigd vertrouwen dat de Commissie ze zal volgen. Beleidsregels kunnen dus wel degelijk gerechtvaardigde verwachtingen doen rijzen maar een schending ervan wordt niet snel aanvaard door de Europese rechters. Honorering van het vertrouwen impliceert dat het bestuur zijn vooropgesteld beleid ook moet toepassen ten aanzien van de specifieke verzoeker.

Niettegenstaande het feit dat Frankrijk geen vertrouwensbeginsel kent, wordt door het gelijkheidsbeginsel gegarandeerd dat een overheid niet zonder meer van een beleidsregel mag afwijken in een concrete zaak.

**Tabel 9: Vertrouwen op grond van beleidsregels**

	<b>Europa</b>	<b>Nederland</b>	<b>Frankrijk</b>	<b>België</b>
<i>Gebonden aan beleidsregels op grond van</i>	Gelijkheidsbeginsel/ vertrouwensbeginsel	Awb-beleidsregel: Awb-bepaling	Gelijkheidsbeginsel	Vertrouwensbeginsel – rechtszekerheidsbeginsel – gelijkheidsbeginsel – consistentiebeginsel
<i>Afwijkingsmogelijkheid</i>	Ja, gemotiveerd en objectief gerechtvaardigd	Ja, bijzondere omstandigheden en disproportionele gevolgen	Ja, bijzondere omstandigheden of doorslaggevend algemeen belang	Ja, op redelijke en concrete gegevens steunende motieven
<i>Contra legem</i>	Neen	Uitzonderlijk mogelijk	Neen	Neen



#### 9.4.4.2 Vaste praktijk

Herhaald bestuursgedrag kan in Europa, Nederland, Frankrijk en België een vaste praktijk vormen waaraan de overheid gebonden kan zijn, in die zin dat dezelfde praktijk op gelijkaardige situaties moet worden toegepast. In Nederland vallen onder de vaste praktijk ook de beleidsregels die niet conform de Awb zijn vastgesteld en dus geen besluiten in de zin van de Awb zijn. In Europa en Nederland is de binding gesteund op het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, in Frankrijk op het gelijkheidsbeginsel en in België op het vertrouwensbeginsel.

Er kan wel degelijk worden afgeweken van een vaste praktijk. In Europa kan ervan worden afgeweken als een waarschuwing wordt gegeven, op grond van een rechtsregel die daarvan afwijkt of wanneer de afwijking voorzienbaar is. In Nederland kan van een vaste praktijk worden afgeweken als dit voldoende en op tijd wordt gecommuniceerd en niet abrupt gebeurt. In België als de afwijking grondig wordt gemotiveerd en de motivering op concrete gegevens is gesteund.

In Europa, Nederland en België kan geen vertrouwen worden geput uit een vaste praktijk in strijd met de wet.

**Tabel 10: Vertrouwen op grond van vaste praktijk bestuur**

	<b>Europa</b>	<b>Nederland</b>	<b>Frankrijk</b>	<b>België</b>
<i>Gebondenheid op grond van</i>	Vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel	Vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel	Gelijkheidsbeginsel	Vertrouwensbeginsel
<i>Contra legem</i>	Neen	In beginsel niet	Neen	Neen

#### 9.4.4.3 Gedoogbeleid

Het vertrouwensbeginsel biedt in de rechtsordes in beginsel geen bescherming tegen gedoogbeleid. De regel is dat de wet moet worden gehandhaafd en het verstrijken van een termijn waarbinnen door de overheid niet wordt opgetreden, doet aan dit principe geen afbreuk. Slechts in uitzonderlijke omstandigheden (afhankelijk van de concrete situatie) zal in Europa en Nederland inactiviteit gerechtvaardigd vertrouwen opwekken dat moet worden gehonoreerd (tegenwoordig in Nederland nog zelden of niet meer). In Europa wordt het gedogen echter doorgaans niet aanvaard gelet op het vereiste van de uniforme toepassing en de volle werking van het Europese recht en het strenge criterium van de behoedzame ondernemer. In België is het uitgangspunt in de rechtspraak dat het vertrouwensbeginsel niet kan worden ingeroepen om een onwettige toestand voor de toekomst te behouden zelfs als de overheid lange tijd in gebreke is gebleven om een wet te handhaven (geen rechtsverwerking). In de Belgische rechtsleer wordt gesuggereerd de toelaatbaarheid van gedogen aan de hand van het vertrouwensbeginsel te beoordelen. In Frankrijk levert het niet optreden door de overheid in strijd met de wet geen rechtsgevolg op. Het feit dat de overheid in het verleden niet is opgetreden, verschaft geen verkregen recht voor de rechtsonderhorige.

**Tabel 11: Vertrouwen op grond van gedoogbeleid**

	<b>Europa</b>	<b>Nederland</b>	<b>Frankrijk</b>	<b>België</b>
<i>Langdurig niet optreden wekt vertrouwen</i>	Neen behoudens uitzonderlijke omstandigheden	In beginsel niet	Neen	Neen
<i>Uitzonderingen</i>	Vertrouwensbeginsel	Vertrouwensbeginsel	Neen	Neen

#### 9.4.5 Tussenconclusie

Uit de bovenstaande toepassingsgevallen blijkt dat het vertrouwensbeginsel balanceert op twee tegenovergestelde doelstellingen, enerzijds de mogelijkheid van de overheid om haar regels en beleid te wijzigen en te innoveren en anderzijds het vertrouwen van de burger in een stabiel beleid en zekerheid van de gecreëerde rechtssituaties. De belangenafweging in het kader van de toepassing van het vertrouwensbeginsel biedt de garantie op een evenwicht afhankelijk van de concrete omstandigheden. Het vertrouwensbeginsel heeft het voordeel te zijn geworteld in verschillende beginselen zoals rechtszekerheid, billijkheid, verkregen rechten, zorgvuldigheid en goede trouw. De pessimisten zullen het een grillig en onbetrouwbaar beginsel noemen, de optimisten een flexibel beginsel dat toelaat een beslissing op maat te maken en met de verschillende belangen in een concrete casus rekening te houden in plaats van een abstracte toepassing van een norm. Het beginsel biedt voordelen, alleen moeten de krijtlijnen en de hanteerbaarheid van het beginsel duidelijk worden vooropgesteld en dit is precies wat met dit werk wordt beoogd.

#### 9.5 Europees vertrouwensbeginsel

Op grond van de Europese rechtspraak moeten de nationale bestuursorganen en rechters het Europese recht en zijn beginselen toepassen wanneer zij Europees recht uitvoeren, toepassen en ruimer telkens wanneer zij handelen binnen het toepassingsgebied van het Europese recht. Het toepassingsbereik van het EU-recht is zichtbaar aan het uitbreiden en vele materies zijn niet meer louter voorbehouden aan nationaal recht. Dit betekent dat niet alleen het Europese recht moet worden toegepast maar ook de Europese algemene (bestuursrechtelijke) rechtsbeginselen, in het bijzonder het Europese vertrouwensbeginsel. Het Europese vertrouwensbeginsel kan – in zaken die vallen binnen de reikwijdte van het Europese recht – worden opgevat als de minimumnorm die in alle lidstaten minstens moet worden toegepast. Binnen de reikwijdte van het Europese recht vallen de nationale maatregelen die het Europese recht uitvoeren en toepassen (uitvoering verordeningen en richtlijnen), nationale bepalingen die van het Europese recht afwijken daarbij gebruik makend van een Europese rechtvaardigingsgrond en ten slotte de situatie waarbij een specifieke materiële regel van Europees recht van toepassing is op een gegeven geval.

Er zijn echter relatief weinig zaken – die vallen binnen de reikwijdte van het Europese recht – in de rechtspraak van de onderzochte lidstaten te vinden waarin het Europese vertrouwensbeginsel wordt toegepast. Hieruit kan worden afgeleid dat de rechters de reikwijdte van het Europese recht soms restrictief interpreteren, zoals kan worden vastgesteld in bijvoorbeeld de Franse zaak Freymuth en de Belgische zaak Euro-Silo. Een prejudiciële vraagstelling zou de twijfel inzake de vraag of een zaak al dan niet binnen de reikwijdte van het Europese recht valt, kunnen wegnemen. Er kan nog worden opgemerkt dat het Hof van Justitie nog in geen enkel arrest waarin het vertrouwensbeginsel aan bod is gekomen, expliciet heeft gesteld dat dit laatste beginsel moet worden toegepast wanneer de regeling binnen de reikwijdte van het Europese recht valt. Met betrekking tot andere algemene rechtsbeginselen wordt dit doorgaans wel vermeld.<sup>5</sup> Het Hof zou ook met betrekking tot het vertrouwensbeginsel uitdrukkelijk moeten vermelden dat dit beginsel moet worden toegepast telkens wanneer een zaak binnen de werkingssfeer van het Europese recht valt om alle onterechte twijfel hieromtrent weg te nemen. De nationale rechters zouden de Europese beginselen en in het bijzonder het Europese vertrouwensbeginsel meer moeten toepassen wanneer een zaak binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt. Het zou alvast helpen indien het Hof van Justitie met duidelijke criteria – voor zover mogelijk – voor de dag zou komen omtrent het toepassingsgebied van het Europese recht zodat de nationale rechters – die niet allen even onderlegd zijn in het Europese recht – over een leidraad zouden beschikken. Aan de bestuursorganen en rechters binnen de EU worden immers hoge eisen gesteld maar niet alle lidstaten blijken zich daar evenveel van bewust te zijn of even bereid te zijn de Europese verplichtingen na te komen.

## **9.6 Nationaal vertrouwensbeginsel binnen grenzen doeltreffendheid en gelijkwaardigheid**

### **9.6.1 Beginsel**

Lidstaten kunnen een vertrouwensbeginsel hebben dat verdergaande bescherming biedt dan het Europese vertrouwensbeginsel. Dit is het geval voor Nederland en België. In Nederland en België kan het beginsel immers in bepaalde uitzonderlijke gevallen *contra legem* worden toegepast in tegenstelling tot Europa. Het Europese recht heeft daarenboven een strenger criterium van professionele marktdeelnemer in vergelijking met Nederland en België. Voor de toepassing van een verdergaand nationaal beginsel is in beperkte mate ruimte. Een onderscheid moet worden gemaakt tussen directe en indirecte toepassing van het Europese recht.

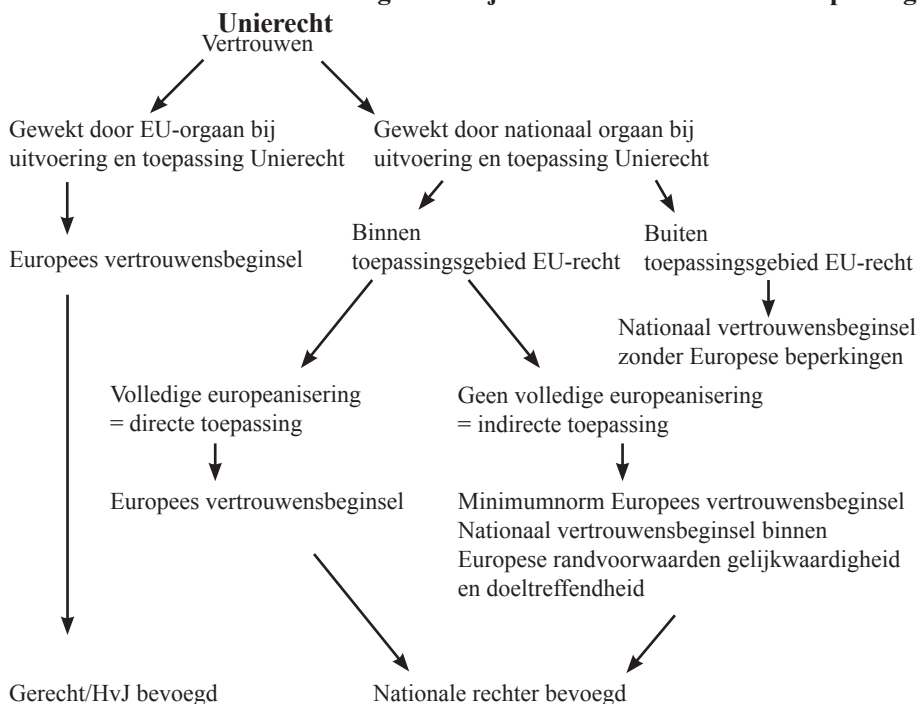
Wanneer de Europese regels een materie volledig en sluitend regelen, is er sprake van directe toepassing. In dit geval moet het Europese vertrouwensbeginsel door de nationale organen en rechters worden toegepast en is er geen ruimte voor

<sup>5</sup> Cf. HvJ C-28/05, Dokter e.a., *Jur.* 2006, I-5431 (verdedigingsbeginsel).

een verdergaand nationaal beginsel. Is er een geschreven Europees vertrouwensbeginsel – zoals in douane en landbouw – dan moet het gecodificeerde beginsel exclusief worden toegepast. In dit geval moeten zowel het Europese ongeschreven vertrouwensbeginsel als het nationale vertrouwensbeginsel buiten toepassing worden gelaten. Is er geen gecodificeerd beginsel, dan wordt het ongeschreven vertrouwensbeginsel toegepast.

Is er echter geen gedetailleerde en sluitende Europese regeling voorhanden dan zal het Europese recht indirect worden toegepast. Bij de indirecte toepassing van het Europese recht kunnen de nationale uitvoeringsorganen hun nationale recht met inbegrip van hun nationale vertrouwensbeginsel dat verdergaande rechtsbescherming biedt dan het Europese beginsel binnen de Europese grenzen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid toepassen. Gelijkwaardigheid impliceert dat de regels niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen naar nationaal recht gelden. Het doeltreffendheidsbeginsel houdt in dat de uitoefening van de door de Europese rechtsorde verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen worden gemaakt. Die twee vereisten zijn begrenzungen van de procedurele autonomie. Op die manier wordt een minimumniveau van rechtsbescherming gewaarborgd.

**Schema 1: Vertrouwensbeginsel bij directe en indirecte toepassing**



### 9.6.2 Toepassing ten aanzien van steunverlening

De hiervoor vermelde principes komen duidelijk tot uiting in steunzaken namelijk enerzijds bij de toekenning van Europese steun en anderzijds bij de verstrekking van staatssteun door de lidstaten.

#### 9.6.2.1 Europese subsidies

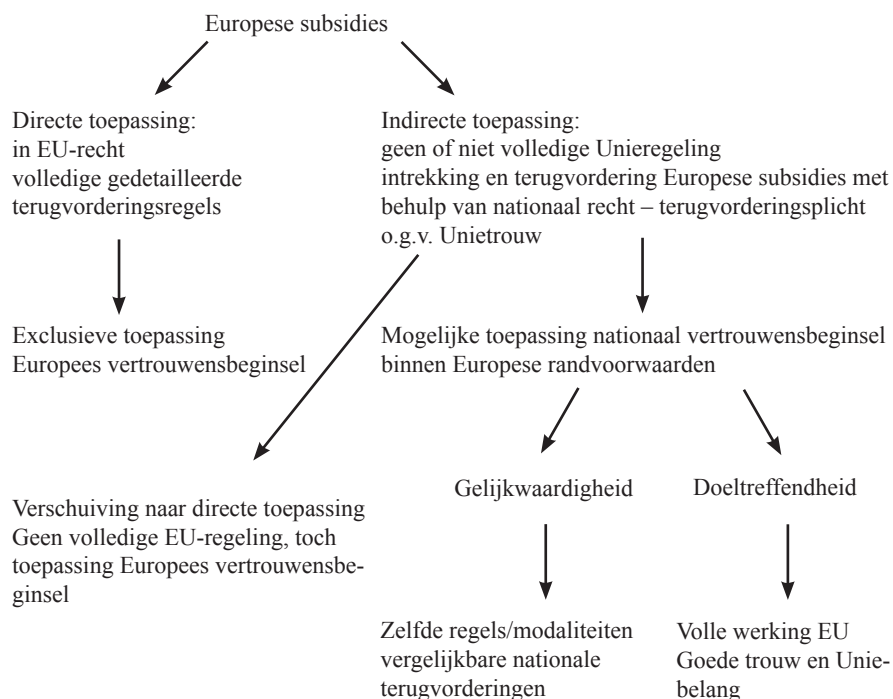
Bij de verlening van Europese subsidies kan sprake zijn van directe toepassing van het Europese recht. Dit betekent dat in detail is geregeld onder welke voorwaarden de subsidie kan worden verkregen maar ook wanneer en hoe de terugvordering van in strijd met de Europese regeling verleende subsidies moet gebeuren. Er wordt bijgevolg geen enkele beleidsvrijheid aan de nationale organen gelaten die tot terugvordering van de steun moeten overgaan. In die situatie is het Europese vertrouwensbeginsel exclusief van toepassing en kan dit beginsel in alle geval nooit tegen de Europese regeling ingaan. Doorgaans is sprake van directe toepassing bij landbouwsubsidies waarvoor een geschreven Europees vertrouwensbeginsel geldt. In dit geval moet het geschreven en niet het ongeschreven Europese vertrouwensbeginsel door de nationale bestuursorganen en rechters worden toegepast.

Het kan echter ook zijn dat op Europees vlak niet in detail is vastgelegd onder welke voorwaarden en op welke wijze concreet onrechtmatig verleende Europese subsidies moeten worden teruggevorderd (indirecte toepassing). In dat geval wordt het nationale recht van de lidstaat ingezet en is er ruimte voor de toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel dat verdergaande bescherming biedt dan het Europese (bijvoorbeeld minder streng criterium dan behoedzame ondernemer) binnen de Europese grenzen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Ten aanzien van de verlening van subsidies uit het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor Regionale ontwikkeling was dit tot voor kort de werkwijze. De lidstaten zijn verplicht wanneer Europese regels ontbreken hun nationale recht te gebruiken op grond van de loyaliteitsverplichting (artikel 4, § 3, VEU) om de subsidieverlening en de mogelijke terugvordering tot een goed einde te brengen. De toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel mag echter de uitvoering van de Europese regeling niet praktisch onmogelijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) en er mag bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel niet worden gediscrimineerd in vergelijking met zuiver nationale geschillen (gelijkwaardigheidsbeginsel). Het is aan de nationale rechter om na te gaan of aan die voorwaarden is voldaan. Er kunnen dus wel degelijk nationale regels tot beperking van de terugvordering worden toegepast voor zover de volle werking van het EU-recht niet in het gedrang wordt gebracht en de betrokkene te goeder trouw is binnen het kader van het doeltreffendheidsbeginsel en als tevens aan het gelijkwaardigheidsbeginsel is voldaan. Een nationale regel die het gewettigd vertrouwen en de rechtszekerheid beschermt inzake de terugvordering van onverschuldigd betaalde steun is dus niet *in se* in strijd met het Europese recht. De Europese

rechter is echter zo ver gegaan dat het zelf een invulling heeft gegeven aan het nationale vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel door te stellen dat een nationaal rechtszekerheidsbeginsel enkel en alleen door de betrokkene succesvol kan worden opgeworpen om de terugvordering te voorkomen als hij te goeder trouw is. Een subsidievoorwaarde die de ontvanger niet kende of behoorde te kennen, kan niet aan hem worden tegengeworpen. Verzet de toepassing van een nationaal vertrouwensbeginsel zich tegen terugbetaling, dan zal toch het Uniebelang bij de terugvordering van de steun ten volle in overweging moeten worden genomen. Het Uniebelang kan worden gegarandeerd door de lidstaat zelf financieel aansprakelijk te stellen zodat het geld uiteindelijk toch bij de Unie terugkomt.

Met de ESF-affaire is echter een nieuwe weg ingeslagen. Het Hof besliste dat artikel 23, lid 1 Coördinatieverordening een verplichting voor de lidstaten inhield om zonder dat een bevoegdheidsattributie naar nationaal recht vereist was, de onverschuldigd betaalde subsidiebedragen terug te vorderen en dat daarbij het vertrouwensbeginsel ‘binnen communautaire grenzen’ moest worden toegepast. Gelet op de context waarin dit is gesteld (er werd verwezen naar diverse zaken van directe toepassing) en het *dictum* waarin het Europese beginsel expliciet werd vermeld, kan worden geconcludeerd dat het Hof doelde op het Europese vertrouwensbeginsel. Merkwaardig, daar voormeld artikel geen gedetailleerde regeling inzake terugvordering van steun bevatte en dus kon worden verondersteld dat het nationale beginsel binnen Europese randvoorwaarden kon worden toegepast. Dergelijke rechtspraak kan erop wijzen dat ten aanzien van de terugvordering van structuurfondssubsidies niet langer wordt uitgegaan van indirecte toepassing maar van directe toepassing van Unierecht. Niet te betwisten valt dat het nationale vertrouwensbeginsel steeds meer Europees wordt ingekleurd. Het is uitkijken naar nieuwe rechtspraak van het Hof waaruit zal blijken of op de ingeslagen weg wordt doorgegaan. De Nederlandse Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft – na het prejudicieel antwoord van het Hof van Justitie – in de nationale ESF-zaken de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel onderzocht. Wanneer een begunstigde de voorwaarden voor het verkrijgen van de steun niet heeft nageleefd of de ESF-regels kennelijk heeft geschonden, moet de subsidie in elk geval worden terugbetaald en kan de begunstigde zich niet op het Europese vertrouwensbeginsel beroepen. Hierbij rees het probleem dat in de Awb geen geschikte grond tot intrekking of vaststelling op nul van de subsidies is voorzien in de voormelde gevallen. De nationale rechter moest aldus de Awb-bepalingen Unierechtconform interpreteren in het licht van de verplichte terugvordering.

**Schema 2: Beroep op vertrouwensbeginsel bij terugvordering Europese subsidies**



#### 9.6.2.2 Staatssteun

Lidstaten die steun verlenen, moeten dit doen onder de voorwaarden die zijn vooropgesteld in de Europese staatssteunbepalingen. Op grond van artikel 108, § 3, VWEU moet elke steun die beantwoordt aan de definitie van artikel 107 VWEU worden aangemeld en het bedrag mag niet worden uitgekeerd vooraleer de Commissie daarmee heeft ingestemd. Is niet aan de Europese verplichtingen voldaan, dan moet de lidstaat overgaan tot terugvordering van het steunbedrag overeenkomstig zijn nationale (procedurele) bepalingen binnen de Europese grenzen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Is er een commissiebeschikking waarbij de lidstaat wordt aangemaand de steun terug te vorderen dan heeft de lidstaat geen vrijheid de steun al dan niet terug te vorderen. De lidstaat moet een terugvorderingsbesluit nemen. Doet de lidstaat dit niet, dan kan de Commissie een procedure voor het Hof van Justitie van de EU inleiden op grond van artikel 108, § 2, VWEU om de lidstaat te dwingen tot terugvordering over te gaan. De betrokken staat kan zich aan deze plicht niet onttrekken behoudens wanneer een absolute onmogelijkheid tot terugvordering kan worden aangetoond. Een lidstaat kan zich echter niet op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde beroepen ter rechtvaardiging van de niet nakoming van uit het Europees recht



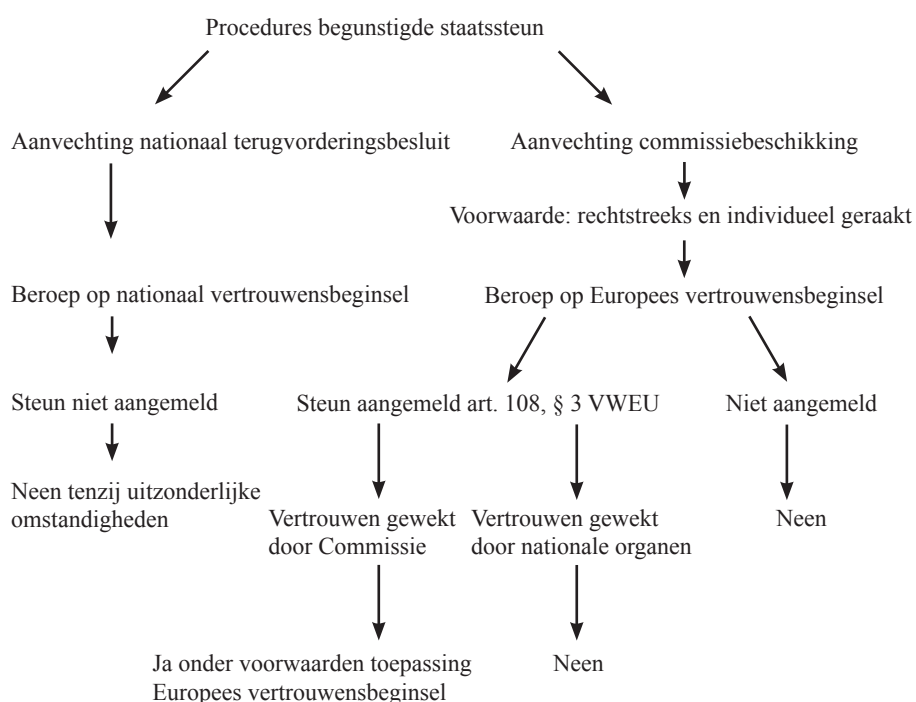
voortvloeiende verplichtingen. Op grond van artikel 260 VWEU zal de lidstaat gehouden zijn die maatregelen te nemen die nodig zijn om het arrest waarbij de lidstaat werd veroordeeld, ten uitvoer te leggen. Gaat de lidstaat nog niet over tot terugvordering, dan kan de zaak opnieuw voor het Hof worden gebracht en kan de lidstaat worden veroordeeld tot een boete en/of een dwangsom.

De commissiebeschikking die tot de lidstaat is gericht, kan door de steunontvanger worden aangevochten bij de Europese rechter wanneer hij door die beschikking rechtstreeks en individueel wordt geraakt op grond van artikel 263 VWEU. Hierbij kan een beroep worden gedaan op het Europese vertrouwensbeginsel. Een beroep op dit beginsel kan echter niet slagen wanneer de steun niet is aangemeld conform artikel 108, § 3, VWEU. Is de aanmelding wel gebeurd, dan kan het Europese vertrouwensbeginsel succesvol worden ingeroepen ten aanzien van het door de Commissie – en niet door de lidstaat – gewekte vertrouwen. Het vertrouwensbeginsel kan echter nooit *contra legem* worden gehonoreerd. Een behoedzame ondernemer wordt verondersteld zelf actief uit te zoeken of de steun is aangemeld. Hij mag daarbij niet vertrouwen op de beweringen van de nationale overheden en moet desgevallend zelf rechtstreeks contact opnemen met de ambtenaren van de Commissie. Het vertrouwen kan bijvoorbeeld zijn gewekt door een specifieke toezegging of een gedraging van de Commissie met betrekking tot de toepassing van artikel 108 VWEU. Heeft de Commissie extreem lang gewacht om de terugvordering van de steun te gelasten, dan kan dit stilzitten uitzonderlijk gerechtvaardigd vertrouwen wekken dat moet worden gehonoreerd.

De steunontvanger kan naast het aanvechten van de commissiebeschikking er ook voor opteren het nationale terugvorderingsbesluit voor de nationale rechter aan te vechten. Indien de commissiebeschikking zelf niet wordt aangevochten door de rechtstreeks en individueel geraakte steunbegunstigde op grond van artikel 263 VWEU voor het Gerecht, dan moet de nationale rechter uitgaan van de rechtmatigheid van die beschikking. Ten aanzien van het nationale terugvorderingsbesluit kan een beroep worden gedaan op het nationale vertrouwensbeginsel. Ook voor een beroep op dit laatste beginsel is vereist dat de procedure van artikel 108, § 2, VWEU is gevolgd, in het bijzonder de aanmeldingsplicht maar ook de *standstill* verplichting die impliceert dat een lidstaat niet tot uitkering van de aangemelde steun mag overgaan zolang de Commissie haar goedkeuring niet heeft gegeven. Is die procedure gevolgd, dan kan het vertrouwensbeginsel worden ingeroepen tegen vertrouwen gewekt door een nationaal bestuursorgaan binnen de Europese grenzen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Is de procedure niet gevolgd, dan kan geen beroep worden gedaan op het nationale vertrouwensbeginsel behoudens uitzonderlijke omstandigheden. Met betrekking tot dit laatste begrip bestaat veel onduidelijkheid. Noch Europees noch nationaal is duidelijk bepaald wat onder dit begrip moet worden verstaan. Het is aan de nationale rechter te beoordelen of er uitzonderlijke omstandigheden zijn die aan de terugvordering in de weg kunnen staan. Uit de Europese rechtspraak vloeit voort dat het om uitzonderlijke omstandigheden in ‘Europese zin’ gaat en dat de nationale rechter desgevallend

een prejudiciële vraag moet stellen aan het Hof voor de invulling ervan. De lidstaat zelf kan zich echter niet op uitzonderlijke omstandigheden beroepen om aan de terugvorderingsplicht te ontkomen. Uit het arrest *Fleuren Compost* kan worden afgeleid dat het Gerecht suggereerde dat een onjuiste publicatie in een nationaal publicatieblad door de nationale overheid eventueel een dergelijke uitzonderlijke omstandigheid zou kunnen uitmaken maar dat het aan de nationale rechter was om dit concreet te onderzoeken (de Nederlandse rechter vond *in casu* van niet omdat de betrokkene zich maar rechtstreeks bij de Commissie had moeten informeren). Een beroep op een nationaal arrest of een nationale uitspraak is niet zonder meer een uitzonderlijke omstandigheid.

**Schema 3: Beroep op vertrouwensbeginsel bij terugvordering staatssteun**



**9.7 Nationaal vertrouwensbeginsel onder Europese invloed**

Het nationale vertrouwensbeginsel (of equivalent) van de bestudeerde rechtsordes ondervindt een duidelijke invloed van het Europese recht en zijn vertrouwensbeginsel. De invloed van het Europese recht is niet alleen duidelijk voelbaar in landen die nog geen vertrouwensbeginsel kennen zoals Frankrijk maar ook in landen die reeds geruime tijd een vertrouwensbeginsel in hun nationale rechtsorde

hebben zoals Nederland. Die invloed wordt echter niet steeds op dezelfde wijze ervaren. De invloed van het Europese recht is vanzelfsprekend en dwingend in zaken waar de nationale bestuursorganen het Europese vertrouwensbeginsel moeten toepassen omdat een zaak binnen de directe toepassing van het Europese recht valt. Is er sprake van indirecte toepassing van Unierecht, dan kan het nationale vertrouwensbeginsel nog worden toegepast maar binnen de Europese randvoorwaarden. Die randvoorwaarden kunnen de rechtsbescherming die een nationaal beginsel biedt aanzienlijk beperken. Het kan ook zijn dat de nationale rechter het Europese beginsel gaat toepassen in louter nationale zaken terwijl hij daartoe helemaal niet verplicht is (vrijwillige adoptie). Per bestudeerd land wordt ingegaan op de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel, het nationale beginsel binnen randvoorwaarden en de vrijwillige adoptie in de paragrafen 9.7.1 tot en met 9.7.3. In paragraaf 9.7.4 worden conclusies getrokken met betrekking tot het verschillend gebruik van het vertrouwensbeginsel.

#### *9.7.1 Nederland*

##### *9.7.1.1 Europees vertrouwensbeginsel*

Telkens wanneer een zaak binnen de werkingssfeer van het Europese recht valt, moet het Europese vertrouwensbeginsel worden toegepast. Dit betekent dat aan rechtsbescherming wordt ingeboet want het nationale vertrouwensbeginsel biedt een verdergaande rechtsbescherming. Het Nederlandse beginsel biedt bescherming voor vertrouwen gewekt ten opzichte van een burger met gemiddelde bekwaamheid terwijl op Europees niveau ervan wordt uitgegaan dat eenieder een professionele behoedzame ondernemer is. Daarenboven kan in Nederland het vertrouwensbeginsel in zeer bijzondere gevallen en na afweging van de betrokken belangen bescherming bieden ten aanzien van een toezegging *contra legem*. Wanneer een nationale rechter met een Europese zaak wordt geconfronteerd moet hij in elk geval de *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel afwijzen. Ten aanzien van terugvordering van Europese subsidies komt nog een derde verschil boven water dat kan worden ondergebracht onder het criterium van de invulling van de goede trouw die van de begunstigde wordt verwacht. Daar voortaan het Europese vertrouwensbeginsel en niet meer het nationale vertrouwensbeginsel binnen de Europese randvoorwaarden wordt toegepast in ESF-zaken, moet de toepassing van het vertrouwensbeginsel worden afgewezen wanneer de Europese regels kennelijk worden geschonden of de voorwaarden voor de toekenning van een subsidie niet zijn nageleefd. In die gevallen is de begunstigde naar Europees recht immers niet te goeder trouw. Het gedrag van de nationale overheid – zoals wanneer de overheid de subsidieontvanger tot het niet naleven van de voorwaarden heeft aangezet of geen adequate controle op het moment van de vaststelling heeft verricht – kan geen rechtvaardigingsgrond bieden. Naar nationaal recht zou in die laatste gevallen een beroep op het nationale vertrouwensbeginsel *in casu* gecodificeerd in de subsidietitel van de Awb, eventueel wel mogelijk zijn. De

toepassing van het Europese beginsel impliceert voor de Nederlandse burgers aldus een aanzienlijke vermindering van de rechtsbescherming die op grond van het nationale beginsel wordt geboden. Op die wijze wordt het vertrouwensbeginsel dat aan de subsidiebepalingen ten grondslag ligt buiten spel gezet en dit wordt in Nederland uiteraard als negatief ervaren. Toch passen de nationale rechters het Europese vertrouwensbeginsel in zaken van directe toepassing van het Unierecht vrij consequent toe. Betreft het douanerecht en landbouw dan is het geschreven Europese vertrouwensbeginsel van toepassing zodat er noch ruimte is voor de toepassing van het ongeschreven Europese beginsel noch voor het Nederlandse beginsel. Is er geen codificatie dan is in beginsel het ongeschreven Europese beginsel van toepassing en moet het nationale vertrouwensbeginsel buiten toepassing worden gelaten.

#### 9.7.1.2 Nationaal vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden

Is de intrekking en terugvordering van de steun niet volledig en sluitend Europees geregeld, dan wordt dit overgelaten aan het nationale recht binnen Europese grenzen. In dat geval is – wanneer het een subsidie in de zin van artikel 4:21 Awb is – de subsidietitel van de Awb van toepassing: eerst moet een intrekkingbesluit en dan een terugvorderingsbesluit genomen worden. De beslissingen tot intrekking en terugvordering zijn besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. Het nationale vertrouwensbeginsel wordt dan binnen de grenzen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid toegepast.

Ten aanzien van staatssteun past de nationale rechter het nationale vertrouwensbeginsel binnen de randvoorwaarden toe. Er zijn geen bepalingen in de subsidietitel die voorzien in terugvordering van de staatssteun wegens strijdigheid met de Europese steunbepalingen. Om die reden moeten de artikelen 4:48, 4:49 en 4:57 Awb Unierechtconform worden geïnterpreteerd. De begunstigde moet zelf nagaan of de procedure van artikel 107 VWEU is gevolgd en de steun is aangemeld en goedgekeurd. Tot op het moment van de goedkeuring door de Commissie wist of behoorde hij te weten dat de subsidieverlening onjuist was. De toepasselijke grond tot intrekking is artikel 4:48, sub d) Awb. Als in de fase van de vaststelling de Commissie besluit dat de steunverstrekking onjuist is, stelt zich het probleem dat artikel 4:49 Awb niet geschikt is voor de intrekking wegens strijd met de Europese steunbepalingen. Opdat de terugvordering niet onmogelijk zou worden gemaakt, moet dit artikel Unierechtconform worden uitgelegd. De intrekkingbevoegdheid op grond van artikel 4:49 Awb is weliswaar discretionair geformuleerd maar de intrekking op grond van strijdigheid met de Europese steunbepalingen is verplicht. De Awb-bepalingen zijn dus in feite niet passend voor de terugvordering van steun in strijd met het Europese recht. Om die reden is er een wetsvoorstel hangende waarin een nieuwe bevoegdheidsgrondslag voor intrekking of wijziging ter uitvoering van een beschikking van de Commissie betreffende onrechtmatige staatssteun is voorzien.

### 9.7.1.3 Vrijwillige adoptie

De invloed van het Europese vertrouwensbeginsel ten aanzien van louter nationale zaken – die dus buiten het toepassingsgebied van het Europese recht vallen – is vooralsnog verwaarloosbaar. Voorzichtigheid is geboden met te stellen dat bepaalde evoluties zoals het stellen van zwaardere eisen met betrekking tot de professionaliteit van diegene die zich op gewekt vertrouwen beroept of het afwijzen van de *contra legem* toepassing in twee-partijenverhoudingen te wijten zijn aan de rechtstreekse invloed van het Europese vertrouwensbeginsel.

## 9.7.2 Frankrijk

### 9.7.2.1 Europees vertrouwensbeginsel

De Franse rechters die vooralsnog formeel geen vertrouwensbeginsel in hun nationale rechtsorde erkennen, geraken ongetwijfeld via de Europese kanalen met het vertrouwensbeginsel vertrouwd. Telkens wanneer een zaak binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt, moet de nationale rechter het Europese vertrouwensbeginsel toepassen. In de rechtspraak zijn verschillende uitspraken terug te vinden waarin dit Europese beginsel wordt toegepast.

### 9.7.2.2 Nationaal vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden

Er kan worden gesteld dat omdat de Fransen formeel geen vertrouwensbeginsel erkennen, het Europese vertrouwensbeginsel de minimumnorm en tegelijkertijd de maximumnorm is. Er zijn echter rechtsfiguren die verwant zijn aan het vertrouwensbeginsel en aldus in bepaalde gevallen binnen de Europese randvoorwaarden kunnen worden toegepast. Zo bijvoorbeeld ging de *CE* recent na of de nationale intrekkingbepalingen die een intrekking van een onrechtmatige beslissing binnen vier maanden voorschrijven, konden worden toegepast ten aanzien van de terugvordering van Europese subsidies dan wel dat die termijn opzij moest worden gezet. Daarbij werd geredeneerd dat het Europese recht niet in de weg stond aan de toepassing van een nationale regeling die zich tegen de terugvordering van subsidies verzette op grond van criteria als gerechtvaardigd vertrouwen, vrijking zonder oorzaak of het verstrijken van een termijn tenzij de nationale rechter oordeelde dat de nationale regel moest worden opzij gezet of geïnterpreteerd om de volle werking van het Europese recht te garanderen. *In casu* werd de intrekking van de subsidie na vier maanden onrechtmatig geacht.

Wat betreft de onrechtmatige staatssteun moest de termijn van vier maanden voor terugvordering wel opzij worden gezet in het licht van de commissiebeschikking waarin de terugvordering van de onrechtmatige steun werd bevoelen en de Europese Procedureverordening die een verjaringstermijn van 10 jaar voorschrijft. Dit illustreert dat een begunstigde van staatssteun er in feite slechter voor staat en zijn rechtspositie minder zeker is dan een begunstigde van Europese steun.

### 9.7.2.3 Vrijwillige adoptie

De lagere bestuursrechters en de *CE* erkennen voornamelijk in fiscale zaken een nationaal vertrouwensbeginsel wat ongetwijfeld samenhangt met de impliciete codificatie van het vertrouwensbeginsel in artikel L 80A en B van de *Livre des procédures fiscales*. In een aantal recente zaken van de *CE* – buiten het fiscale domein – duikt plots een vertrouwensbeginsel op. Opmerkelijk is dat daar (vooralsnog) geen commotie rond is ontstaan zoals wel het geval was met de erkenning van een rechtszekerheidsbeginsel in het arrest KPMG waarbij de *CE* zelfs een perscommuniqué omtrent de expliciete erkenning van dit laatste beginsel heeft gegeven. De *CE* begint dus stilaan een nationaal vertrouwensbeginsel toe te passen, echter vooralsnog zonder veel uitleg. In de rechtsleer gaan er meerdere stemmen op om een vertrouwensbeginsel uitdrukkelijk te erkennen. Te verwachten valt dat de Fransen het Europese beginsel niet klakkeloos zullen overnemen maar een vertrouwensbeginsel naar Franse noden en wensen zullen kneden aangepast aan hun eigen rechtsorde. Tot op heden wordt geopperd dat de leer inzake de foutaansprakelijkheid en in beperkte mate ook de aansprakelijkheid zonder fout zou volstaan om het vertrouwen van de rechtsonderhorigen te beschermen. Meermaals werd gesteld dat het subjectieve beginsel niet zou passen in het objectieve Franse recht en de objectieve aansprakelijkheidstheorie afdoende zou zijn omdat op grond van die leer waarden worden afgewogen en zo nodig ook het vertrouwen van de betrokkene. Zo werd in het verleden bij de toepassing van de foutaansprakelijkheid al rekening gehouden met vertrouwen en goede trouw. Echter, op grond van die foutaansprakelijkheid kan enkel schadevergoeding worden bekomen en kan een rechtsonderhorige nooit verkrijgen dat een overheid handelt overeenkomstig het gewekte vertrouwen. Daarenboven is de toepassing van de aansprakelijkheidsleer onderworpen aan de strikte voorwaarden van fout, schade en causaal verband. Vertrouwen zou ook kunnen worden gewekt zonder concreet aanwijsbare fout van de overheid of zonder exact vaststelbare en te ramen schade.

## 9.7.3 België

### 9.7.3.1 Europees vertrouwensbeginsel

In de Belgische (bestuurs)rechtspraak is het aantal zaken waarin het Europese vertrouwensbeginsel wordt toegepast wanneer een zaak binnen het toepassingsgebied van het Europese recht valt bijzonder schaars. De Belgische bestuursorganen en rechters passen het Europese beginsel niet consequent toe wanneer een zaak binnen de reikwijdte van het Europese recht valt. In België bestaat bij sommige rechters de misvatting dat wanneer een richtlijn wordt omgezet in ‘louter’ nationaal recht dit recht niet meer binnen de reikwijdte van het Europese recht valt maar exclusief nationaal recht is geworden (bv. Euro-Silo). Dit doet afbreuk aan de uniforme toepassing van het Europese recht. In fiscale zaken is de toepassing van het Europese beginsel in btw-zaken wel al uitdrukkelijk erkend (in het licht van de directe toepassing van de zesde btw-richtlijn).

#### 9.7.3.2 Nationaal vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden

In staatssteunzaken komen bepaalde belangrijke vaststellingen naar voren. Is er een commissiebeschikking waarbij België wordt opgedragen de steun van de steunontvanger terug te vorderen, dan wordt dit in de zaken Lornoy en Tubemeuse een voldoende basis voor terugvordering geacht. De overeenkomsten tot toekenning van de steun worden volstrekt nietig of ongeldig geacht. Er wordt geen intrekkingbesluit naar nationaal recht genomen zodat er ook geen ruimte is voor de toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel (binnen Europese randvoorwaarden). De toepassing van het nationale vertrouwensbeginsel wordt dus als het ware geneutraliseerd. In de zaak Beaulieu is wél ingegaan op het middel van schending van het nationale vertrouwensbeginsel niettegenstaande het feit dat de private overeenkomst tot steunverlening nietig werd geacht. In die zaak werd de rechtspraak van het Hof van Justitie gevolgd. In het bijzonder wanneer de Commissie de steun onrechtmatig heeft verklaard en er moet worden teruggevorderd, kan er geen succesvol beroep worden gedaan op het nationale vertrouwensbeginsel (binnen de randvoorwaarden) wanneer de steun is toegekend zonder te zijn aangemeld conform artikel 108 VWEU behoudens uitzonderlijke omstandigheden. De betrokkene moet als deskundige zelf nagaan of de procedure wel is gevolgd.

Buiten de steunzaken is de toepassing van een Europees vertrouwensbeginsel of een nationaal beginsel binnen Europese randvoorwaarden – in zaken die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen – over het algemeen afwezig. Dit doet opnieuw afbreuk aan de uniforme toepassing van het Europese recht.

#### 9.7.3.3 Vrijwillige adoptie

In louter nationale zaken is geen concrete invloed van het Europese vertrouwensbeginsel vast te stellen.

#### 9.7.4 *Verschillend gebruik van het vertrouwensbeginsel*

Het vertrouwensbeginsel speelt in de lidstaten die er één hebben een verschillende rol. In Nederland speelt het een fundamentele rol en is het algemeen erkend en wordt het regelmatig toegepast in de rechtspraak. België kent een vertrouwensbeginsel maar het is in de rechtspraak niet geregeld aan de orde. De rechters staan aarzelend tegenover het hanteren van een complex en subjectief beginsel dat weinig zekerheid biedt over de uitkomst en geven de voorkeur aan bijvoorbeeld het motiveringsbeginsel dat intussen goed ontwikkeld is wegens de veelvuldige toepassing ervan. In Frankrijk wil de bestuursrechtspraak traditioneel niet weten van een vertrouwensbeginsel omdat het niet past binnen het objectieve recht, hoewel uit de Franse rechtspraak kan worden afgeleid dat het toch steeds meer wordt toegepast door de lagere rechters in louter nationale zaken, vooral dan in fiscale zaken.

Op Europees niveau speelt het vertrouwensbeginsel vooral ten aanzien van regelgeving en de intrekkingproblematiek een belangrijke rol. In mindere mate



wordt vertrouwen gehonoreerd op grond van toezeggingen (van bijvoorbeeld leden van de Commissie met betrekking tot steunverlening) en inlichtingen. Honorering van vertrouwen gewekt door inactiviteit is al helemaal uitzonderlijk. Gelet op het feit dat de uitvoering van het Europese recht vooral op nationaal niveau plaatsvindt, wordt het vertrouwensbeginsel in de lidstaten meer toegepast ten aanzien van toezeggingen en handelingen van nationale bestuursorganen, alhoewel deze stelling onmiddellijk moet worden gerelativeerd. In Nederland bijvoorbeeld is de betekenis van het vertrouwensbeginsel met betrekking tot toezeggingen ook enigszins beperkt; het probleem doet zich vooral voor met betrekking tot toezeggingen dat een subsidie zal worden verleend, die nadien onverenigbare staatssteun blijkt te zijn en dus in beginsel niet kan worden uitgekeerd. Het vertrouwensbeginsel wordt in dat geval uitgeschakeld door het doeltreffendheidsbeginsel.

De problemen die de lidstaten ervaren met betrekking tot het Europese vertrouwensbeginsel zijn van verschillende aard. In Nederland ligt het probleem in de minder verregaande rechtsbescherming die het Europese beginsel biedt in vergelijking met het nationaal beginsel. In Frankrijk gaat de discussie hoofdzakelijk over de gevallen en de mate waarin de nationale rechter het Europese beginsel moet toepassen en een belangenafweging moet doorvoeren. In België wordt helemaal geen discussie gevoerd en staat het Europese vertrouwensbeginsel en de toepassing ervan in Europese zaken in de kinderschoenen.

Tevens verschilt het aantal toepassingen van het Europese vertrouwensbeginsel, het nationale vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden en de (veronderstelde) vrijwillige adoptie in de bestudeerde nationale bestuursrechtsordes. Het Europese vertrouwensbeginsel wordt in de Nederlandse rechtspraak doorgaans netjes toegepast in douane en landbouw (dus waar sprake is van een volledige europeanisering). Is er geen volledige europeanisering dan wordt het Nederlandse beginsel vrij consequent binnen de randvoorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid toegepast. Het grootste aantal zaken betreft de toepassing van het (verdergaande) Nederlandse beginsel binnen randvoorwaarden. Vrijwillige adoptie is zo goed als afwezig. In Frankrijk wordt het Europese vertrouwensbeginsel geregeld toegepast in zaken van volledige europeanisering. Daar Frankrijk voorts nog formeel geen vertrouwensbeginsel erkent, is het Europese beginsel ook van toepassing in zaken van indirecte toepassing van het Unierecht. Uitzonderlijk is er eens een zaak waar nationale beginselen of bepalingen (als equivalent van het vertrouwensbeginsel) worden toegepast binnen de Europese randvoorwaarden (bijvoorbeeld intrekkingsbepalingen Europese subsidies). Het aantal zaken waarin de Franse rechter vaststelt dat ze binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen, is minder groot in vergelijking met Nederland maar groter in vergelijking met België. Vrijwillige adoptie is in Frankrijk wel aanwezig. Wellicht duikt onder invloed van het Unierecht een vertrouwensbeginsel in louter nationale zaken op. In louter nationale fiscale zaken is een vertrouwensbeginsel door verschillende lagere rechters en soms ook door de *CE* erkend. In overige zaken duikt recentelijk een vertrouwensbeginsel in de rechtspraak van de *CE* op maar

vooralsnog zonder uitleg. In België zijn er weinig zaken – soms fiscale zaken – te vinden waar het Europese vertrouwensbeginsel speelt. In staatssteunzaken is al eens het nationale vertrouwensbeginsel binnen randvoorwaarden toegepast. Van vrijwillige adoptie is geen sprake.

### **9.8 Bevindingen en aanbevelingen**

Op basis van de resultaten van het rechtsvergelijkend onderzoek tussen de vertrouwensbeginselen in Europa, Nederland, Frankrijk en België enerzijds en het onderzoek naar de doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel en het Europese recht ten opzichte van de nationale vertrouwensbeginselen anderzijds kunnen bepaalde bevindingen en aanbevelingen worden gedaan. Deze paragraaf bevat tevens de antwoorden op alle onderzoeksvragen voor zover die nog niet in de vorige paragrafen zijn beantwoord.

***Er bestaat vooralsnog geen gemeenschappelijk vertrouwensbeginsel.  
Er zijn veel gelijkenissen maar ook relevante verschillen tussen de  
vertrouwensbeginselen (of equivalenten) op Europees en nationaal  
niveau***

Er kan worden gesteld dat hoewel er verschillende gelijkenissen met betrekking tot het vertrouwensbeginsel – voor zover er één bestaat – in de bestudeerde rechtsordes kunnen worden vastgesteld, er tevens fundamentele verschillen zijn die één gemeenschappelijk beginsel op dit moment onmogelijk maken. Frankrijk erkent vooralsnog formeel geen vertrouwensbeginsel en gebruikt alternatieve beginselen en regels om door het bestuur gewekt vertrouwen te beschermen. Europa, Nederland en België erkennen wel een vertrouwensbeginsel in hun respectieve rechtsordes. Er zijn overeenkomsten vast te stellen maar er zijn toch ook niet te verwaarlozen verschillen tussen de respectieve vertrouwensbeginselen. De overeenkomsten en verschillen worden hier kort in herinnering gebracht.

Vooreerst komen de *overeenkomsten* aan bod. Het vertrouwensbeginsel wordt in Europa, Nederland en België op gelijkaardige wijze omschreven, het is in elk van de rechtsordes een moeilijk te hanteren beginsel omdat de uitkomst van de toepassing ervan afhangt van de concrete omstandigheden en door te voeren belangenafweging. Het is nergens een absoluut beginsel en het is niet algemeen gecodificeerd. In elk van de drie rechtsordes zijn de grote lijnen inzake de toepassingsvoorwaarden terug te vinden en dus gelijk. De invulling ervan is echter in de rechtsordes grotendeels op eigen wijze ingericht en op bepaalde punten van elkaar verschillend. Hierna worden de concrete gelijkenissen en verschillen belicht.

De gelijkenissen met betrekking tot de toepassingsvoorwaarden in Europa, Nederland en België zijn:

- (a) Vertrouwen kan worden gecreëerd door diverse – individuele of algemene – handelingen op voorwaarde dat de gecreëerde verwachting voldoende concreet en specifiek is.
- (b) Vertrouwen moet in beginsel zijn gewekt door een overheid die bevoegd is.
- (c) Er kunnen contra-indicaties zijn die zich tegen de honorering van het vertrouwen verzetten; bepaalde zijn gelijkloidend, andere niet. Gelijkloidend zijn dat vertrouwen niet wordt gehonoreerd als diegene die zich op het gewekte vertrouwen beroept zelf onjuiste of onvolledige informatie heeft verschaft, als hij zelf onzorgvuldig is geweest (maar de vereiste graad van zorg verschilt, zie verder) of als het bestuursorgaan uitdrukkelijk de wet schendt.
- (d) Er moet in beginsel gedisponeerd zijn op grond van het gewekte vertrouwen.
- (e) Elke toepassing van het vertrouwensbeginsel gaat gepaard met een afweging van het belang van diegene die zich op het vertrouwen beroept ten opzichte van de algemene belangen en betrokken derdebellen.

De belangrijke *verschillen* met betrekking tot de toepassingsvoorwaarden in Europa, Nederland en België zijn:

- (a) In het Europese recht worden veel strengere eisen gesteld met betrekking tot de professionaliteit van de marktdeelnemer die zich op een gewekt vertrouwen beroept. In Nederland en België geldt een gemiddelde bekwaamheid en zorg. In Europa wordt geen rekening gehouden met de feitelijke situatie van de betrokkene in de zin dat het van geen belang is of de betrokkene een kleine beginnende ondernemer dan wel een multinational met veel marktervaring en deskundigen in huis is. Van iedereen die zich op een gewekt vertrouwen beroept, wordt eenzelfde professionaliteit verwacht. In Nederland en België wordt meer rekening gehouden met de concrete bekwaamheid die van de betrokkene *in casu* in redelijkheid kan worden verwacht.
- (b) *Contra legem* toepassing op Europees niveau is absoluut verboden in tegenstelling tot in Nederland en België. Het Europese vertrouwensbeginsel kan geen werking hebben die tegen duidelijke wetsbepalingen ingaat. In bepaalde uitzonderlijke gevallen is het honoreren van vertrouwen in strijd met uitdrukkelijke regelgeving in Nederland en België wel mogelijk.
- (c) In Nederland geldt in subsidiezaken een minder strenge invulling van het criterium van de goede trouw – in vergelijking met het Europese recht – op het moment dat het subsidievestigingsbesluit reeds is genomen.
- (d) In de Europese rechtsorde hoeft vertrouwen op grond van schijn van bevoegdheid nooit te worden gehonoreerd in tegenstelling tot in Nederland en België. Enkel het bevoegde orgaan kan vertrouwen wekken in de Europese Unie. In Nederland en België wordt uitzonderlijk aanvaard dat wanneer het betrokken collegelid of de betrokken ambtenaar zodanig de schijn heeft gewekt dat ieder redelijk en voorzichtig mens kon veronderstellen (België) of

dat de rechtsonderhorige redelijkerwijs er van mocht uitgaan (Nederland) dat hij daartoe bevoegd was, het vertrouwen moet worden gehonoreerd en ten laste moet komen van het bevoegde orgaan.

- (e) In België is het dispositievereiste een noodzakelijke voorwaarde. In Nederland en Europa speelt het handelen of niet handelen op grond van het vertrouwen een belangrijke rol in de belangenafweging maar het is geen constitutieve voorwaarde voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel.

Uit het feit dat Frankrijk formeel geen vertrouwensbeginsel kent, mag niet de verkeerde conclusie worden getrokken dat door het bestuur gewekte verwachtingen in Frankrijk nooit worden beschermd. Frankrijk heeft immers een aantal rechtsfiguren die niet zo ver verwijderd liggen van de bescherming van verwachtingen, zoals verkregen rechten en rechtszekerheid, die hiervoor een oplossing kunnen bieden. Tevens wordt bijvoorbeeld het gelijkheidsbeginsel ingezet met het oog op het aanvechten van afwijkingen van beleidsregels en vaste praktijken. Materieel wordt het vertrouwensbeginsel erkend in het kader van de foutaansprakelijkheid. Om de overheid in Frankrijk aansprakelijk te kunnen stellen voor gewekte verwachtingen moet er (a) een gedraging van de overheid kunnen worden aangewezen; (b) die uitgaat van een bevoegde overheid. Soms wordt de schijn van bevoegdheid aanvaard; (c) mogen er geen contra indicaties zijn zoals afwezigheid van goede trouw, onzorgvuldigheid van de burger of het zich niet gedragen als een professionele ondernemer; (d) moet er gedisponeerd zijn in de zin dat er concreet aanwijsbare zekere schade moet worden aangetoond die in causaal verband staat met het overheidshandelen en (e) zal er een objectieve belangenafweging moeten plaatsvinden op grond waarvan de aansprakelijkheid desgevallend zal worden gereduceerd of gedeeld. De mogelijke toekomstige erkenning van het vertrouwensbeginsel in Frankrijk zou dan gewoon in die aansprakelijkheidsleer kunnen worden ingepast. Het past in de *ius commune* gedachte dat het vertrouwensbeginsel ook als grondslag voor de vernietiging van een bestuurshandeling in strijd met gewekte verwachtingen zou worden erkend en dus ook zou worden toegepast in een vernietigingsberoep.

Wat betreft de *gevolgen* kan in Europa, Nederland en België het vertrouwensbeginsel een grondslag zijn tot vernietiging en/of schadevergoeding. De organisatie van de (bestuurs)rechtspraak is echter niet overal dezelfde en daaruit volgen verschillen ten aanzien van de rechtsbescherming van de burger die zich op de schending van het vertrouwensbeginsel beroept. Frankrijk wordt hier ook vermeld gelet op de alternatieve rechtsbescherming die wordt geboden in het kader van aansprakelijkheid. In Frankrijk oordelen de bestuursrechters doorgaans over de aansprakelijkheidsvorderingen tegen de staat. In België zijn de aansprakelijkheidsvorderingen tegen de staat een exclusieve bevoegdheid van de burgerlijke rechters (met uitzondering van buitengewone schade voor de Raad van State). De Raad van State is de enige die bestuurshandelingen kan vernietigen. Elke burgerlijke rechter kan echter op om het even welk ogenblik onrechtmatige individuele

en algemene bestuurshandelingen buiten toepassing laten op grond van de exceptie van onwettigheid van artikel 159 GW. In Nederland kan schadevergoeding worden gevraagd aan de bestuursrechter die ook wordt gevraagd te vernietigen of aan het bestuursorgaan, na vernietiging door de bestuursrechter, door middel van een zelfstandig schadebesluit of aan de burgerlijke rechter doorgaans na vernietiging door de bestuursrechter. De arresten Bolsius en Kuijpers nuanceren het voorgaande in die zin dat de burgerlijke rechter wel zelfstandig kan oordelen over schadevergoeding wegens gewekt vertrouwen door feitelijke handelingen die een zelfstandig karakter hebben ten opzichte van het finale bestuursbesluit. Tevens is de burgerlijke rechter bevoegd voor feitelijke handelingen die geen appellabel besluit in de zin van artikel 1:3 Awb zijn (Vitesse). In de Europese Unie hangt de indringendheid van de toetsing door de rechter (in eerste aanleg Gerecht, in hoger beroep Hof van Justitie) af van de aard van de vordering. Bij een vernietiging volstaat een gewone schending van het vertrouwensbeginsel. Betreft het een aansprakelijkheidsvordering dan is een voldoende gekwalificeerde schending vereist en de rechters zullen dus enkel ingrijpen bij een manifeste onevenwichtigheid tussen het algemene belang en de betrokken privé-belangen. In elk van de rechtsordes zijn de aansprakelijkheidsvoorwaarden dezelfde: fout (schending vertrouwen), schade en causaal verband tussen fout en schade. In Frankrijk en België bestaat tevens de mogelijkheid de staat aansprakelijk te stellen zonder fout. In Frankrijk – dat weliswaar formeel geen vertrouwensbeginsel als grondslag voor foutloze aansprakelijkheid erkent – wordt de foutloze aansprakelijkheid soms toegestaan ten aanzien van bijvoorbeeld de wettige intrekking van beschikkingen door de overheid. In België is de theorie van de foutloze aansprakelijkheid in de zin van verstoring van het evenwicht niet geschikt voor de bescherming van gewekt vertrouwen. In Nederland is het vertrouwensbeginsel niet erkend als zelfstandige grondslag voor aansprakelijkheid op grond van rechtmatig overheidshandelen.

Wat betreft de *toepassingsgevallen* (bestuursregelgeving, beschikkingen, toezeggingen, inlichtingen, beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid) zijn ook bepaalde gelijkenissen vast te stellen. Hier wordt ook Frankrijk in de vergelijking betrokken gelet op het feit dat Frankrijk weliswaar geen vertrouwensbeginsel heeft maar wel andere oplossingen kan bieden voor situaties van gewekt vertrouwen die op Europees niveau onder het vertrouwensbeginsel vallen. In Europa, Nederland, Frankrijk en België:

- (a) kunnen overgangsbepalingen vereist zijn bij de invoering of wijziging van regelgeving hoewel geen enkele rechtsonderhorige recht heeft op behoud van algemene bestuurshandelingen;
- (b) mogen de overheden beschikkingen niet op willekeurige wijze intrekken en opheffen. In geen van de rechtsordes is de intrekking algemeen gecodificeerd, het zijn regels die door de rechtspraak zijn ontwikkeld en vaak nog in volle ontwikkeling zijn (één uitzondering zijn de Nederlandse subsidiebesluiten in de Awb);

- (c) kunnen de overheden omtrent de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheden beleidsregels uitvaardigen zonder dat daartoe een verplichting bestaat maar als ze zijn uitgevaardigd kan daar niet vrijblijvend van worden afgeweken. Anderzijds stellen dergelijke regels de overheid niet vrij van een individueel onderzoek van elke zaak *in concreto*;
- (d) kunnen de overheden langdurig stilzitten of niet handhavend optreden en doorgaans biedt het vertrouwenbeginsel daartegen in beginsel geen bescherming.

De situaties waarin op Europees niveau het vertrouwensbeginsel wordt toegepast, zijn ook terug te vinden in de lidstaten. Soms passen de lidstaten echter andere beginselen en regels toe dan een vertrouwensbeginsel ten aanzien van gewekte verwachtingen:

- (a) In elk van de rechtsordes geldt dat een nieuwe regel of de wijziging van een regel onmiddellijk wordt toegepast. In Frankrijk en België geldt de uitzondering dat de nieuwe regels in beginsel niet kunnen worden toegepast op lopende contractuele situaties. In Frankrijk zijn de algemene regels betreffende bestuurscontracten en de regels van openbare orde echter wel onmiddellijk van toepassing hoewel overgangsmaatregelen noodzakelijk kunnen zijn wanneer de lopende contractuele relaties op buitensporige wijze worden aangetast en dit op grond van het rechtszekerheidsbeginsel. In Europa kan in bepaalde gevallen ook een verplichting voor het nemen van overgangsmaatregelen gelden bij de invoering van nieuwe regels of de wijziging van regels door de Europese instellingen indien de verwachtingen van de betrokkenen worden geschaad na een afweging ervan ten opzichte van het algemene belang; dus op grond van het vertrouwensbeginsel. In Nederland en België gaat het vereiste van overgangsmaatregelen eveneens terug op het vertrouwensbeginsel. Het verbod van retroactiviteit is in de verschillende rechtsordes een zelfstandig beginsel. In Europa is het echter nauw verwant met het vertrouwensbeginsel in die zin dat het respecteren van gerechtvaardigde verwachtingen een voorwaarde is voor de toelaatbaarheid van retroactiviteit. In de rechtsordes van de lidstaten is dit niet het geval. In Nederland en België is retroactiviteit toegelaten als dit het algemene belang kan dienen en in dat geval kunnen de gerechtvaardigde verwachtingen dus worden geschonden. In Frankrijk kan alleen een wettelijke bepaling de retroactiviteit van lagere regelgeving toelaten.
- (b) In Europa wordt de intrekking van de intrekkingen door het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel beheerst. In Nederland is de intrekking en wijziging van subsidies gebaseerd op wettelijke bepalingen waaraan vertrouwen en rechtszekerheid ten grondslag liggen. Voor de overige besluiten dan subsidies speelt het ongeschreven vertrouwensbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel een rol. In Frankrijk en België is de intrekking eerder op rechtszekerheid en legaliteit gebaseerd. Intrekking van onwettige

begunstigende beschikkingen is in Frankrijk en België gebaseerd op termijnen, in Nederland op de belangenafweging waarin de redelijke termijn is begrepen en in Europa uitdrukkelijk op enerzijds de belangenafweging en anderzijds een redelijke termijn.

- (c) De gebondenheid aan toezeggingen en inlichtingen wordt in Europa beheerst door het Europese vertrouwensbeginsel. In Nederland speelt tevens het nationale vertrouwensbeginsel ten aanzien van het afwijken van toezeggingen en inlichtingen. In Frankrijk kan een overheid nooit gebonden zijn aan toezeggingen en inlichtingen zelfs al zijn die concreet en specifiek in tegenstelling tot Europa, Nederland en België. Wel kan dergelijk handelen tot aansprakelijkheid van de overheid leiden. In België kunnen de beide: gebondenheid aan de toezegging/inlichting of aansprakelijkheid maar doorgaans wordt het verstrekken door het bestuur van onjuiste inlichtingen gekoppeld aan aansprakelijkheid.
- (d) De binding van de overheden aan beleidsregels is niet in elke bestudeerde rechtsorde gegrond op het vertrouwensbeginsel. In Europa is het bestuursorgaan aan uitgevaardigde beleidsregels gebonden op grond van de beginselen van vertrouwen en gelijkheid, in Nederland op grond van een wettelijke bepaling voor zover het een beleidsregel in de zin van de Awb betreft, in Frankrijk op grond van het gelijkheidsbeginsel en in België op grond van de beginselen van vertrouwen, rechtszekerheid en soms ook gelijkheid of consistentie.
- (e) De gebondenheid aan een vaste praktijk is in Europa en België gebaseerd op het vertrouwensbeginsel, in Nederland op de beginselen van vertrouwen en gelijkheid en in Frankrijk op het gelijkheidsbeginsel.
- (f) Het langdurig niet optreden tegen een bepaalde overtreding van de wet kan in beginsel geen vertrouwen wekken. In de oudere Nederlandse rechtspraak werd al eens aanvaard dat in bijzondere omstandigheden vertrouwen gewekt door een overheid die uitzonderlijk lang heeft gewacht tegen een overtreding van de wet op te treden, moest worden gehonoreerd. In de huidige rechtspraak wordt dit niet of zeer uitzonderlijk aanvaard. In Europa werd dit slechts in één extreem geval aanvaard. In België en Frankrijk wordt een gedoogbeleid resoluut afgewezen.

***Een gemeenschappelijk vertrouwensbeginsel ingebed in een gemeenschappelijk bestuursrecht – een *ius commune* – is in ontwikkeling***

De vertrouwensbeginselen in de onderzochte lidstaten (die er één kennen) vertonen heel wat overeenkomsten met het Europese vertrouwensbeginsel, maar er zijn ook bepaalde belangrijke verschillen. Het Europese vertrouwensbeginsel is opvallend strenger dan de vertrouwensbeginselen van de lidstaten (criterium behoedzame ondernemer en absoluut verbod *contra legem*). De toepassingsgevallen van de respectieve vertrouwensbeginselen kunnen ook verschillen en soms kan



eenzelfde *outcome* worden bekomen met de toepassing van een ander beginsel zoals het gelijkheidsbeginsel of de toepassing van wettelijke bepalingen zoals de Awb-subsidietitel. Het huidige onderzoek is een onderzoek op beperkte schaal. Immers, de Europese rechtsorde en drie lidstaten zijn onderzocht. De verschillen tussen de continentale rechtssystemen en de *common law* landen werden buiten beschouwing gelaten. Tevens is niet ingegaan op bijvoorbeeld het sterk ontwikkelde vertrouwensbeginsel in Duitsland en de mogelijke vertrouwensbeginselen van de er recent bijgekomen lidstaten die ongetwijfeld nog meer verschillen zullen blootleggen. Bijgevolg kunnen er geen algemene conclusies worden getrokken. Uit het hier verrichte onderzoek kan worden geconcludeerd dat er convergerende tendenzen zijn tussen de vertrouwensbeginselen of equivalenten in de onderzochte rechtsordes maar dat daaruit op dit moment geen gemeenschappelijk vertrouwensbeginsel kan worden gedestilleerd omwille van de bovenvermelde verschillen.

Ondanks de verschillen tussen de vertrouwensbeginselen in de bestudeerde rechtsordes kan – onder invloed van het Europese vertrouwensbeginsel – wel een geleidelijk naar elkaar toegroeien van de vertrouwensbeginselen in de bestudeerde rechtsordes worden vastgesteld. De nationale beginselen ondervinden een duidelijke invloed van het Europese vertrouwensbeginsel bij de directe toepassing van het Unierecht. De lidstaten moeten immers het Europese vertrouwensbeginsel telkens toepassen wanneer een zaak valt binnen een domein dat volledig is geëuropeaaniseerd zoals landbouw en douane. Is er sprake van een indirecte toepassing van het Unierecht dan ondervinden de rechtsordes Europese beperkingen in de vorm van randvoorwaarden bij de toepassing van hun nationale vertrouwensbeginsel of equivalent. Het is vooral het doeltreffendheidsbeginsel dat de werking van de nationale beginselen – die een verdergaande rechtsbescherming bieden dan het Europese vertrouwensbeginsel – aanzienlijk beperkt. Zo kan in staatssteunzaken het nationale vertrouwensbeginsel slechts worden toegepast als de procedure van aanmelding en *standstill* van artikel 108, § 3, VWEU is gevolgd. Nationale bestuursorganen of rechters zouden de Europese beginselen ook spontaan kunnen gaan toepassen in louter nationale zaken terwijl zij daar in de regel niet toe verplicht zijn. De lidstaten kiezen soms voor een dergelijke spontane harmonisatie. Dit impliceert dat de lidstaten in een zaak die niets met het Europese recht te maken heeft toch toepassing geven aan *in casu* het Europese vertrouwensbeginsel en zijn toepassingsvoorwaarden. Dit fenomeen doet zich echter op dit moment niet frequent voor, wat te begrijpen valt want iedere rechtsorde heeft zijn eigen regels en beginselen tegen een eigen socio-politieke en culturele achtergrond. In Frankrijk duikt evenwel een vertrouwensbeginsel – wellicht onder invloed van het Europese vertrouwensbeginsel – op. In Nederland en België is de invloed van het Europese vertrouwensbeginsel en ruimer het Europese recht vooralsnog zeer beperkt of afwezig in louter nationale zaken.

Het Hof van Justitie speelt een belangrijke rol in de toenemende europeanisering en harmonisatie. Zo werd in Nederland uit de rechtspraak van het Hof

van Justitie met betrekking tot de ESF-zaken afgeleid dat ten aanzien van de intrekking en terugvordering van Europese subsidies niet langer van een indirecte maar van een directe toepassing van het Europese recht moet worden uitgegaan en aldus het Europese beginsel en niet langer het vertrouwensbeginsel binnen Europese randvoorwaarden moest worden toegepast. Het bijzondere eraan was dat de Europese regeling in het verleden helemaal niet als sluitend of volledig werd gezien en er dus ruimte was voor een nationaal beginsel binnen Europese randvoorwaarden. In Nederland zijn de ESF-zaken slecht onthaald omdat de Awb onderuit wordt gehaald. Hieruit blijkt dat er grenzen zijn aan de acceptatie van de Europese constructie en zijn beginselen zeker in een lidstaat als Nederland die een verdergaande rechtsbescherming met betrekking tot het vertrouwensbeginsel kent. In het licht daarvan kan worden opgemerkt dat Europa de lidstaten nog enige ruimte moet geven door de indirecte toepassing op bepaalde vlakken te behouden zodat de lidstaten nog een verdergaande bescherming aan hun rechtsonderhorigen kunnen bieden. Een verschuiving van indirecte naar directe toepassing – zelfs als er geen sluitende Europese regeling is vastgesteld – levert logischerwijs verzet op. Er bestaat op dit ogenblik draagvlak noch rechtsgrond in de Europese rechtsorde om in Europa één vertrouwensbeginsel te bepalen dat zowel op Europees niveau als in de lidstaten zou gelden. Er kan echter niet worden ontkend dat Europa aan terrein wint en steeds meer zaken onder de directe toepassing van het Unierecht vallen waarbij Europa sluitende regelingen gaat maken en de nationale organen verplicht zijn hun nationale beginsel inclusief verdergaande rechtsbescherming buiten toepassing te laten ten voordele van het Europese beginsel.

Uit het gevoerde onderzoek kan worden geconcludeerd dat een gemeenschappelijk vertrouwensbeginsel ingebed in een gemeenschappelijk bestuursrecht voor Europa – een zogenaamd *ius commune* – in ontwikkeling is. Met betrekking tot het vertrouwensbeginsel kan gesproken worden van een minimumharmonisatie. Ten aanzien van al de zaken die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen, geldt het Europese vertrouwensbeginsel als minimum. Bij een volledige europeanisering moet het Europese vertrouwensbeginsel worden toegepast. Is er geen volledige europeanisering van het toepasselijke domein dan kan een nationaal vertrouwensbeginsel verdergaande rechtsbescherming bieden binnen de door het Europese recht vooropgestelde randvoorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid. Door de Europeanisering van het vertrouwensbeginsel groeien de respectieve beginselen in de lidstaten (voor zover ze er één hebben) gestaag naar elkaar toe. Dit is een typisch verschijnsel van de vorming van een *ius commune*, een algemeen deel Europees bestuursrecht dat wordt gebruikt voor het uitvoeren van het Europese recht waarbij de algemene bestuursrechtelijke aspecten met betrekking tot het Europese recht op vergelijkbare wijze in elke lidstaat en op Europees niveau worden geregeld.<sup>6</sup> Het naar elkaar toegroeien van

6 Op te merken valt dat tot op heden de harmonisatie op Europees niveau anders is geconcepieerd dan op nationaal niveau. Europese harmonisatie impliceert dat de regels die een welbepaalde sector of aangelegenheid organiseren worden gelijk gemaakt. Op nationaal

de beginselen is een – al dan niet onderhuids – proces van lange duur. Soms is de invloed uitdrukkelijk zichtbaar zoals de toepassing van een vertrouwensbeginsel in Frankrijk dat dergelijk beginsel tot voor kort niet kende. De beginselen – waaronder het vertrouwensbeginsel – spelen een belangrijke rol bij de vorming van een *ius commune*. In de diverse rechtsstelsels geldt doorgaans overeenstemming over een aantal fundamentele uitgangspunten en beginselen (onder meer wegens hun open karakter) hoewel ze daarom nog niet concreet op dezelfde wijze zijn ingevuld en dienen tot het oplossen van dezelfde problemen. Het vertrouwensbeginsel kan een belangrijke rol spelen – zoals elk ander beginsel – in de onderlinge afstemming van de rechtsstelsels en bijdragen tot harmonisatie. Wanneer een lidstaat een verdergaand nationaal vertrouwensbeginsel heeft, hanteert de nationale rechter op dit ogenblik twee standaarden namelijk enerzijds een Europees vertrouwensbeginsel bij de directe toepassing van het Europese recht en anderzijds een nationaal vertrouwensbeginsel binnen de grenzen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid bij de indirecte toepassing van het Europese recht. Dit is een behoorlijk complexe evenwichtsoefening. Zeker tegenwoordig kan de directe en de indirecte toepassing niet steeds goed uit elkaar worden gehouden. In het licht van de recente rechtspraak van het Hof van Justitie valt een verschuiving van indirecte naar directe toepassing vast te stellen met betrekking tot de Europese subsidies. Doordat de grenzen vervagen, groeien de beginselen evenwel ook steeds meer naar elkaar toe.

***Het Europese vertrouwensbeginsel moet als minimumnorm binnen het toepassingsgebied van het Europese recht meer worden toegepast door de lidstaten***

De lidstaten passen momenteel niet steeds het Europese vertrouwensbeginsel als minimumnorm toe in zaken die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen. België past het beginsel het minst toe, Nederland het meest en Frankrijk zit er tussenin.

In Nederland is dit op zich geen probleem omdat het nationale vertrouwensbeginsel een verdergaande rechtsbescherming biedt en het Europese beginsel dus als minimum is inbegrepen.

In Frankrijk passen de rechters het Europese vertrouwensbeginsel geregeld toe hoewel de toepassing soms wordt vermeden door de zaak naar louter nationaal recht af te handelen terwijl het *in se* Europees recht betreft. Het probleem dat de rechters het toepassingsgebied van het Europese recht soms eng gaan interpreteren en zo dus ontsnappen aan de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel

---

niveau vindt harmonisatie plaats door de verschillende domeinen te overstijgen en algemene regels voor de verschillende sectoren te bepalen. De harmonisatie op Europees niveau kan het recht in de nationale rechtsstelsels verstoren daar die harmonisatieregels niet voor het ganse nationale bestuursrecht zullen gelden maar enkel voor het deel dat valt onder de tenuitvoerlegging van het Europese recht. SCHELTEMA 1996, 367-370.

komt zowel in Frankrijk, België als Nederland voor. In België wordt het Europese vertrouwensbeginsel bitter weinig toegepast.

De Belgische bestuursoverheden, rechtsleer en rechtspraak besteden te weinig aandacht aan het Europese recht op bestuursrechtelijk vlak en zo ook aan de Europese beginselen, in het bijzonder het vertrouwensbeginsel. Die kritiek staat niet alleen; ook DEBERSAQUES en DE CLERCQ bekritisieren het gebrek aan aandacht in de Belgische rechtsleer en bij de Belgische wetgever voor de Europese dimensie van het bestuursrecht.<sup>7</sup> De beperkte aandacht die aan het (Europese) vertrouwensbeginsel wordt besteed, valt te betreuren omdat het vertrouwensbeginsel een veelzijdig beginsel is dat toelaat in te spelen op specifieke omstandigheden en rekening te houden met de concrete betrokken belangen. Het beginsel biedt een belangrijke rechtsbescherming in zaken waar het vertrouwen van de burgers in de overheid op de helling staat. De bestuursorganen en ambtenaren op lokaal en nationaal niveau, de advocaten en rechters moeten bewust worden gemaakt van de consequenties die de europeanisering van het bestuursrecht met zich mee brengt. Telkens wanneer een zaak binnen de directe toepassing van het Unierecht valt, moeten de lidstaten hun nationale beginsel terzijde stellen en het Europese vertrouwensbeginsel toepassen. Dit betekent dat bijvoorbeeld in douanezaken, landbouwsubsidies en nu ook Europese subsidies de toepassingsvoorwaarden van het Europese beginsel moeten worden nagegaan die strenger zijn dan de toepassingsvoorwaarden van het Nederlandse en het Belgische beginsel. Daarenboven zijn er gecodificeerde beginselen in douane en landbouw die exclusief moeten worden toegepast. In zaken die vallen binnen de indirecte toepassing van het Europese recht mag het verdergaande nationale beginsel worden toegepast maar dan wel binnen de belangrijke Europese randvoorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

In België komen die randvoorwaarden nauwelijks aan bod in de rechtspraak. Aan de ambtenaren van de (Belgische) bestuursorganen zouden op alle niveaus bijscholingen moeten worden gegeven betreffende het Europese (bestuurs)recht en in het bijzonder de Europese staatssteunbepalingen en de regelingen inzake Europese subsidies. Concreet kan ook gedacht worden aan de oprichting van een kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden. Nederland heeft hiertoe reeds het initiatief genomen met het succesvolle 'Europa decentraal'. In feite is het een vicieuze cirkel; in de rechtsleer komt de doorwerking van het Europese vertrouwensbeginsel en de Europese randvoorwaarden van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid waarbinnen het nationale beginsel mag worden toegepast nauwelijks aan bod. Bijgevolg werpen de advocaten het beginsel niet op in rechtszaken en kunnen de rechters het beginsel ook niet in hun rechtspraak toepassen en ontwikkelen. Dit heeft dan weer tot gevolg dat de rechtsgeleerden die rechtspraak niet kunnen becommentariëren en het beginsel niet mee kunnen uitlijnen en afbakenen. Bijgevolg doen de advocaten er geen beroep op of

7 DEBERSAQUES & DE CLERCQ 2004, 61-62.

gebruiken het beginsel onjuist en passen de rechters het beginsel niet toe of niet zoals het zou moeten. De rechters moeten meer tijd en ondersteuning krijgen om het Europese recht bij de afhandeling van zaken die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen op een volwaardige wijze te betrekken.

België heeft in tegenstelling tot Nederland nog geen Awb. Sinds enkele jaren is een voorstel tot een Belgische Awb ingediend maar daar is geen verder gevolg aan gegeven.<sup>8</sup> In afwachting van de gestage ontwikkeling van een gemeenschappelijk vertrouwensbeginsel in Europa kan alvast worden gepleit voor de neerlegging van een vertrouwensbeginsel in een Belgisch Awb of een Vlaams decreet bestuursrecht. Daarin kunnen de hoofdlijnen worden opgenomen met betrekking tot dit beginsel zoals die uit onderhavig onderzoek naar boven zijn gekomen. Tevens moet er voldoende rekening worden gehouden met het Europese recht in het bijzonder de Europese steunbepalingen bij de mogelijke codificatie van de intrekking en terugvordering van subsidies.<sup>9</sup> De codificatie zou geen verstarring mogen betekenen en het vertrouwensbeginsel zou zodanig moeten worden neergelegd dat er ruimte wordt gelaten voor eventuele evoluties. Nederland heeft zelf geen vertrouwensbeginsel gecodificeerd in zijn Awb wegens de complexe aard van dit beginsel. Uit het in dit proefschrift gevoerde onderzoek is gebleken dat de grote lijnen van een dergelijk beginsel wel een constante zijn en als bouwstenen kunnen worden gebruikt voor een verdergaand onderzoek naar convergentie.

***Een formele erkenning van een Frans vertrouwensbeginsel zit wellicht in de pijplijn en is wenselijk in het licht van een ius commune***

In de lijn van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren zal de Franse rechtsorde in de toekomst wellicht formeel een nationaal vertrouwensbeginsel erkennen mogelijk onder invloed van het Europese vertrouwensbeginsel. Door de verplichte toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel binnen de reikwijdte van het Europese recht raken de Franse rechters immers vertrouwd met de toepassingsvoorwaarden en criteria van dit beginsel dat in hun eigen rechtsorde vooralsnog ontbreekt. Enkele lagere rechters hebben het vertrouwensbeginsel al toegepast in zaken die niet binnen het Europese recht vielen (zogenaamde *spill over*). De Franse rechters raken daarenboven vertrouwd met een techniek die centraal staat bij de toepassing van het vertrouwensbeginsel en voordien in hun objectieve rechtsorde grotendeels ontbrak namelijk de subjectieve belangenafweging waarbij rekening

---

8 Zie Voorstel van algemene wet bestuursrecht van 26 november 2003, *Parl. St.* Kamer 2003-04, nr. 0496/001 (dit is de verbeterde versie van een reeds eerder ingediend voorstel in 2000: Voorstel van algemene wet bestuursrecht van 25 mei 2000, *Parl. St.* Kamer 1999-2000, nr. 0679/001). DEBERSAQUES & DE CLERCQ 2004, 79 p.; DESTAERCKE & VAN STEELANDT 2004, 140 p.; VAN DE VELDE 2003-04, 1321-1336 en VAN DE VELDE 2006, 429-448.

9 In de tekst zelf of in de memorie van toelichting. Zie over het betrekken van het Europese recht in een nationale codificatie ook DE CLERCQ 2004, 51-62 en TJEPKEMA 2004-05, 1637.

wordt gehouden met alle betrokken belangen. Recentelijk dook het vertrouwensbeginsel in een aantal arresten van de *CE* op. Zonder veel uitleg werd het beginsel afgewezen wegens het ontbreken van gefundeerde verwachtingen. Het waren louter nationale zaken. Nog niet zo lang geleden werd uitdrukkelijk en met veel ruchtbaarheid het rechtszekerheidsbeginsel erkend. De toepassing van een nationaal vertrouwensbeginsel door de *CE* gebeurt (vooralsnog) geruisloos, misschien wel door de gewenning aan het beginsel in zaken die binnen het toepassingsgebied van het Europese recht vallen.

Hoewel CALMES een decennium geleden stelde dat het Europese vertrouwensbeginsel een gruwel<sup>10</sup> vormde voor de Franse rechtsorde zijn er vele andere rechtsgeleerden die poneren dat de afwezigheid van een dergelijk beginsel in de nationale rechtsorde niet langer houdbaar is.<sup>11</sup> Niet kan worden ontkend dat de naar voren geschoven alternatieven (bijvoorbeeld verkregen rechten, *intangibilité*, rechtszekerheid) het vertrouwensbeginsel niet overbodig maken want er zijn problemen die door geen enkel alternatief worden gedekt. Zo kan worden gedacht aan het feit dat een Franse bestuursoverheid nooit kan gebonden zijn aan een specifieke op de concrete zaak gerichte toezegging of zeer specifieke concrete inlichtingen. Recentelijk werd het probleem van de noodzaak in bepaalde gevallen een overgangsregeling te voorzien bij de invoering van nieuwe bepalingen ondervangen met een nieuw rechtszekerheidsbeginsel. Tot aan 2006 kon dus in geen enkel geval een overgangsregeling worden afgedwongen. Het afwijken van een vaste praktijk wordt al eens gesanctioneerd op grond van de schending van het gelijkheidsbeginsel, maar het vertrouwensbeginsel lijkt hiervoor een meer geschikt beginsel, want dit laatste beginsel laat toe dat alle betrokken belangen worden afgewogen. De intrekkingregels zijn louter gebaseerd op verkregen rechten en termijnen, wat te betreuren valt. De overheid heeft tevens de bevoegdheid verschillende beschikkingen (bijvoorbeeld *autorisations de police*, rechtserkenkende beschikkingen) onbeperkt in de tijd in te trekken en op te heffen. Dit is in bepaalde gevallen niet billijk en onrechtvaardig. Het vertrouwensbeginsel zou hier desgevallend enige bescherming kunnen bieden. Er zijn dus genoeg redenen aan te voeren om een vertrouwensbeginsel te erkennen.

Het feit dat het vertrouwensbeginsel materieel wordt toegepast in het kader van aansprakelijkheidsvorderingen, dat recentelijk een rechtszekerheidsbeginsel is erkend ten aanzien van de verplichting tot het nemen van overgangsmaatregelen, dat de lagere (fiscale) rechters reeds een nationaal vertrouwensbeginsel toepassen en dat de *CE* in een aantal recente arresten de toepassing van het vertrouwensbeginsel heeft beoordeeld in louter nationale zaken, kunnen erop wijzen dat de Franse rechtsorde in de toekomst een vertrouwensbeginsel formeel zal erkennen. Wellicht zal dan gekozen worden voor een vertrouwensbeginsel *à la française* met eigen kenmerken en toepassingsdomeinen aangepast aan de Franse rechtsorde en zal het Europese beginsel niet zonder meer worden gekopieerd. Er kan worden

10 CALMES 2002, 1249-1265.

11 Bv. AUBY 2001, 912-926; GALMOT 1997, 76-78 en GROUSSOT 2006, 379.



gewezen op het onderscheid tussen ‘transplantatie’ en *cross-fertilisation* (of kruisbestuiving). Transplantatie betekent concreet het overbrengen van een beginsel, een leer of een regel van het ene rechtssysteem naar het andere. De inplanting van een identiek beginsel of regel uit een vreemd recht kan problemen opleveren in het ontvangende land wegens verschillen in sociale, economische en politieke context.<sup>12</sup> Kruisbestuiving is daarentegen een indirecte manier van het overbrengen van een beginsel of regel van het ene naar het andere rechtssysteem. *In concreto* stimuleert een extern element de evolutie binnen het ontvangende rechtssysteem dat zich daaraan aanpast op zijn eigen manier.<sup>13</sup> Het vertrouwensbeginsel is wellicht door een dergelijke kruisbestuiving aan het infiltreren in het Franse recht. De nationale bestuursorganen en rechters worden immers geconfronteerd met dit begrip bij de tenuitvoerlegging van het Europese recht. De confrontatie met het Europese systeem en zijn vertrouwensbeginsel stimuleert de rechtsontwikkeling in het nationale recht. Een dergelijk beginsel of een nieuw inzicht en rechtsdenken op basis daarvan wordt – eventueel in het begin nog impliciet – ingepast in de structuur en rechtscultuur van het nationale rechtssysteem. Zo kunnen nationale oplossingen formeel gezien niet identiek zijn maar wel hetzelfde resultaat opleveren. Denk bijvoorbeeld aan het vereiste van overgangsbepalingen dat in de KPMG zaak niet werd gebaseerd op het vertrouwensbeginsel maar op het rechtszekerheidsbeginsel dat meer voedingsbodem heeft in de Franse rechtsorde (daar verschillende aspecten van dit beginsel reeds lang werden toegepast). Het levert evenwel hetzelfde resultaat op als wanneer dit vereiste zou gebaseerd zijn op het vertrouwensbeginsel. Kruisbestuiving en niet transplantatie is dé manier om tot een *ius commune* te komen.

***Het Europese vertrouwensbeginsel is een goed uitgebouwd beginsel dat een leidende rol speelt in de evolutie naar een ius commune, hoewel het criterium behoedzame ondernemer wat zou mogen worden afgezwakt***

Het Europese vertrouwensbeginsel kent over het algemeen een goede invulling. Het absoluut *contra legem* verbod is streng, maar valt te verklaren en te begrijpen in het licht van het vereiste van een uniforme toepassing van het Europese recht en het waarborgen van de volle werking van het Unierecht. Niet uitgesloten is dat in het licht van een *ius commune* Nederland en België de uitzonderlijke *contra legem* toepassing van het vertrouwensbeginsel volledig achterwege zullen laten. Het criterium van behoedzame ondernemer of professionele marktdeelnemer dat bij de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel wordt ingezet, is echter in bepaalde gevallen te streng. Op Europees niveau worden zware eisen gesteld

---

12 Aldus ook KAHN-FREUND 1978, 137-168. WATSON ziet daar echter geen problemen in en hij beschouwt de transplantatie als een gemeenschappelijk en normaal verschijnsel van rechtsevolutie: WATSON 1976, 79-84.

13 BELL 1998, 147.



aan diegene die zich op het vertrouwen beroept. Eenieder die zich op de interne markt begeeft, wordt geacht een professionele ervaren marktdeelnemer te zijn die zich onder meer goed moet informeren over de toepasselijke regelgeving en bestuurshandelingen. Hij wordt geacht op de hoogte te zijn van de aankomende wijzigingen van regelgeving en moet zich actief informeren bij de bevoegde Unie-instanties. Dergelijk niveau kan moeilijk worden gehaald door de kleine of beginnende marktdeelnemers. Er kan dan ook worden gepleit voor een flexiblere, liberalere benadering ten aanzien van de kleine en beginnende onervaren marktdeelnemers. Het is in bepaalde gevallen niet rechtvaardig aan die kleine handelaars hetzelfde strenge criterium op te leggen als ten aanzien van ervaren grote bedrijven met de nodige deskundigheid in huis. De situatie van een handelaar die zich op het vertrouwensbeginsel beroept, zou individueel moeten worden onderzocht. Niet iedere marktdeelnemer heeft de nodige financiële middelen, expertise en ervaring. Het Nederlandse criterium waarbij de graad van zorg die door de burger moet worden betoond, onderworpen is aan de gemiddelde vereisten waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende niveaus van bekwaamheid is realistisch. Ook het Belgische criterium van een normaal voorzichtig en oplettend burger is een beter criterium. In elke zaak zou een onderzoek *in concreto* moeten gebeuren naar de vraag of de betrokkene zich heeft gedragen naar wat van een redelijk zorgvuldige en voorzichtige ondernemer kan worden verwacht. Aan een grote ondernemer omringd met deskundigen en reeds jarenlang marktdeelnemer kunnen zwaardere eisen worden gesteld dan aan een beginnende kleine ondernemer die niet vertrouwd is met de Europese regels en marktwerking.

***De ontwikkeling van een gemeenschappelijk vertrouwensbeginsel  
wordt bij voorkeur bottom up gestimuleerd en niet top down***

Er kan worden gedacht aan instrumenten om het naar elkaar toegroeien van de beginselen te stimuleren. Een *top down* ingreep zou betekenen dat de Europese wetgever het vertrouwensbeginsel codificeert en op die wijze aanzet tot de eenvormige toepassing van het Europese beginsel in hoofddorde binnen het toepassingsgebied van het Unierecht en in ondergeschikte orde buiten het toepassingsgebied. De Europese wetgever heeft echter geen algemene bevoegdheid om het vertrouwensbeginsel te codificeren en er bestaat wellicht ook geen draagvlak binnen de lidstaten om dit daadwerkelijk te doen. Een *top down* ingreep is dus waarschijnlijk geen goed idee. De wetgever had trouwens de kans het vertrouwensbeginsel te codificeren in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten – dat een beginsel van behoorlijk bestuur neerlegt – maar heeft dit niet gedaan. Het vertrouwensbeginsel is noch gecodificeerd in de verdragen, noch in het Handvest (noch in het EVRM). Een nieuwe verdragswijziging met het oog op de codificatie van het vertrouwensbeginsel in de verdragen of in het Handvest (dat een apart document blijft maar wel de status van primair recht heeft) lijkt niet – zeker niet op korte termijn – realistisch. Het *bottom up* stimuleren van de groei naar een

gemeenschappelijk vertrouwensbeginsel is een andere mogelijkheid. De hoofdlijnen en kenmerken inzake de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel en de lidstatelijke vertrouwensbeginselen zouden bijvoorbeeld kunnen worden vastgelegd in een *common frame of reference* (hierna *CFR*). Onder een *CFR* kan worden begrepen een document opgesteld door een werkgroep van wetenschappers waarin een aantal belangrijke beginselen van Europees bestuursrecht – waaronder het vertrouwensbeginsel – worden vastgelegd die de ontwikkeling van een *ius commune* kunnen stimuleren. Dit naar het voorbeeld van een *common frame of reference* dat op dit moment reeds bestaat voor het Europese privaatrecht, in het bijzonder het contractenrecht.<sup>14</sup> Daarin gaat een groep van wetenschappers op zoek naar de beste oplossingen voor bepaalde juridische problemen (los van de Unie-instellingen) en soms wordt een keuzemenu gelaten. Dergelijk *CFR* heeft veel invloed en wordt makkelijker geaccepteerd door de lidstaten in vergelijking met verdragswijzigingen en de invoering en omzetting van harde regelgeving.

Vooreerst kan het Europese vertrouwensbeginsel in dat *CFR* worden opgenomen. Dit biedt een houvast voor de Europese en vooral de nationale rechters bij de toepassing van het Europese vertrouwensbeginsel in het kader van de directe toepassing van het Unierecht. De rechtspraak op Europees en nationaal niveau kan daardoor ook gestroomlijnd worden. De grote lijnen kunnen worden uitgetekend zonder dat dit afbreuk doet aan de casusafhankelijke uitkomst van de toepassing van dit beginsel na de doorgevoerde belangenafweging. De bouwstenen voor het Europese beginsel werden in onderhavig onderzoek aangeleverd. De opname in een *CFR* belet de verdere ontwikkeling ervan door de Europese rechter niet.

Daarnaast kunnen ook de vertrouwensbeginselen van de lidstaten in een *CFR* worden uitgetekend. De in dit onderzoek bestudeerde vertrouwensbeginselen in de lidstaten kunnen hiervoor dienen. Een verdere landenstudie moet worden gedaan met betrekking tot een vertrouwensbeginsel in alle overige lidstaten en eventueel mogelijke toekomstige lidstaten. Die studies moeten worden uitgevoerd door deskundigen per land. De groep van deskundigen kan dan tevens de gebieden selecteren die zullen worden onderzocht en kunnen de verschillen en gelijkenissen van de beginselen in de diverse landen bloot leggen. Tevens valt aan te bevelen dat de europeanisering van het beginsel in de verschillende lidstaten onder de loep wordt genomen. Op die wijze kan vrijwel tot een totaalbeeld worden gekomen dat duidelijkheid zal verschaffen over de mogelijkheid op lange termijn te komen tot één gemeenschappelijk beginsel. Naast de toepassingsdomeinen van het vertrouwensbeginsel die in dit onderzoek aan bod zijn gekomen (regelgeving, beschikkingen, toezeggingen en inlichtingen en tot slot beleidsregels, vaste praktijk en gedoogbeleid), zijn er nog andere toepassingsgevallen te bedenken zoals vertrouwen gewekt door een overeenkomst tussen een rechtsonderhorige en de overheid.

---

14 Zie ook *Leuven Centre for a Common Law of Europe* en *Ius Commune Casebook project* van Leuven CCLE en METRO (Maastricht). Aldus bv. ook MADELIN 2004 en VON BAR 2005, 17-26.

Specifiek aan overeenkomsten is dat afhankelijk van de rechtsorde zij door regels van publiek- en/of privaatrecht worden beheerst. Ook hier zou verder onderzoek kunnen gebeuren met dan een mogelijke uitbreiding van onderzoek betreffende de werking van het vertrouwensbeginsel in andere rechtstakken dan het algemene bestuursrecht zoals het milieurecht, sociaal recht, enz. Er zou tevens een grondig onderzoek kunnen gebeuren naar de doorwerking in andere domeinen dan de aan bod gekomen steunverlening zoals douane. De vastlegging in het *CFR* geeft het bestuur een leidraad bij de toepassing van dit beginsel en biedt tevens de rechters een houvast bij de toetsing aan het vertrouwensbeginsel. De partijen kunnen zich op de tekst beroepen bij het formuleren van argumenten tot bescherming van gewekt vertrouwen. Het *CFR* kan de rechtsbescherming en de gelijke behandeling van de Unieburgers bevorderen. De vastlegging van het vertrouwensbeginsel zou gepaard moeten gaan met de uitlegging van bepaalde begrippen (zoals bestuurs-handeling, bestuursorgaan en overheid) daar die begrippen op Europees en op nationaal niveau niet steeds op eenvormige wijze worden ingevuld.

Een initiatief tot de oprichting van een netwerk van wetenschappers die teksten en bestuursrechtelijke modellen opstellen, is recent genomen door de Universiteit van Osnabrück. Het initiatief wordt *ReNEUAL* genoemd: ‘*Research Network on European Administrative Law*’.<sup>15</sup> Dit netwerk van wetenschappers stelt *best practice* richtlijnen op en formuleert bestuursrechtelijke modellen. Het is op de eerste plaats opgericht ter vereenvoudiging van het Europese bestuursrecht dat wordt omschreven als een lichaam van regels en beginselen die de implementatie regelt van EU-beleid door de EU-instellingen en de lidstaten. Het project is evenwel hoofdzakelijk gericht op procedurele kwesties zodat alweer niet op het vertrouwensbeginsel (als inhoudelijk beginsel) wordt gefocust. Dit project heeft ook niet tot doel een algemene harmonisatie van het bestuursrecht in de lidstaten voor te stellen. Het focust vooralsnog exclusief op Europees procedureel bestuursrecht voor de implementatie van EU-beleid door de EU en/of de lidstaten. Het vertrouwensbeginsel zou wel degelijk een plaats moeten krijgen in een *common frame of reference* dat als referentiekader voor toekomstige rechtspraak en eventueel algemene of beleidsspecifieke regelgeving kan dienen.

Geconcludeerd kan worden dat het verder naar elkaar toegroeien en het afvlakken van de verschillen van de vertrouwensbeginselen of equivalenten kan worden gestimuleerd door de opname van het Europese vertrouwensbeginsel in een *common frame of reference*. Geen *top down* opdringen van regelgeving dus maar *bottom up* vanuit de lidstaten, daarbij alles met de tijd laten evolueren en als stimulans voor harmonisatie vanuit de nationale rechtsordes, een tekst van wetenschappers.

---

<sup>15</sup> Zie [www.reneual.eu](http://www.reneual.eu).



## Summary

### Europeanization of the principle of legitimate expectations

**The significance of the European principle of legitimate expectations for the equivalent principles in the Netherlands, France and Belgium in the context of a growing *ius commune***

## Chapter 1

The central issue in this thesis is the Europeanization of the principle of legitimate expectations in the context of European administrative law and of the growth of a European *ius commune*. Scholarly interest in European administrative law is fairly-recent but is rapidly increasing. In the European Union institutions of the Member States play an important role in implementing European law. This consequently results in the Europeanization of national laws.

The research project consists of two parts. First, an overview is given of the European principle of legitimate expectations and the equivalent principles in the Netherlands, France and Belgium. Second, the application of the European principle of legitimate expectations, its *spill-over* effects and its impact on the principles of legitimate expectations in these national legal orders are examined. The main question is the following: what is the influence of the European principle of legitimate expectations on the evolvement of equivalent principles in the legal orders of the Netherlands, France and Belgium?

## Chapter 2

Chapter 2 focuses on the Europeanization of administrative laws in the Member States. The main goal of this chapter is to give an insight into European administrative law so that the (European) principle of legitimate expectations is placed in the right context and is seen in the right perspective. 'European administrative law' has a twofold meaning: administrative law on the European level and administrative law that is used for the implementation and application of European law in the Member States. Very often, the origin of principles and rules in the Union lies in the legal systems of the Member States. These rules and principles are subsequently adapted to European needs. They have travelled back to the Member States and, in turn, have influenced their domestic legal systems. Under the influence of European law some principles and fundamental presumptions underlying the law of the different Member States are converging (*ius commune*).

The European legal order is an autonomous integrated legal order that is composed of a national and European component. The European institutions and the national authorities of the Member States are important team-players with

proper functions in this integrated legal order. Whether the national authorities have more or less competences depends on the degree of Europeanization. For the most part, the Member States use their own procedural laws, but they are however limited by the European requirements of equivalence and effectiveness. Within the European legal order there are a number of principles that are of crucial importance such as the principle of supremacy (including the principle of consistent interpretation), the principle of loyal cooperation, the principle of conferral, the principle of subsidiarity and the principle of proportionality.

### Chapter 3

The principle of legitimate expectations is one of the many European general principles of law. Most of these general principles are not specifically laid down; nevertheless, some of them are codified. Those principles are an important source of law and they have a gap-filling role next to other functions (such as a basis for the review of actions by EU institutions or liability claims). The Court of Justice discovers these principles on the basis of a comparative analysis of similar principles in the Member States. There are no explicit grounds in the Union treaties for their ‘discovery’, but there are some articles in the treaties that allow them to be linked to these treaties.

Whenever a case falls within the scope of European law, the European general principles are applicable. This is the case when (a) a national law implements and applies European directives and regulations, (b) a provision of national law invokes a permitted derogation under EU law, or (c) a specific substantive rule of EU law is applicable to a case. The European principle of legitimate expectations is, within the scope of European law, the *minimum* standard. Whether a national principle of legitimate expectations which offers more far-reaching protection can be applied, depends on the question of whether or not a particular case falls within a domain that is fully Europeanized. When an area is fully Europeanized, only the European principle can be applied (direct application). If an area is not fully Europeanized, a national principle that offers more protection can be applied within the limitation of the European requirements of equivalence and effectiveness (indirect application).

The Charter of Fundamental Rights of the European Union incorporates several European general principles turning them into codified fundamental rights. Since the Lisbon Treaty entered into force the Charter has the status of primary law in the EU. Many of these principles are also of importance for administrative law. Especially the right to good administration (Article 41) and the principle that criminal laws and penalties shall not be applied retroactively (Article 49) are crucial. The principle of legitimate expectations is however not codified in the Charter, neither in the treaties, nor in the European Convention on Human Rights.

## Chapter 4

For quite some time the European legal order has recognized the principle of legitimate expectations both as a corollary to the principle of legal certainty and as an autonomous principle with a proper content. The principle protects expectations created by acts or conduct of European institutions and national authorities which act within the scope of European law. The principle of legitimate expectations *as such* is an unwritten principle; yet it is codified in certain areas (agriculture and customs). This principle does not have an absolute character.

The successful invocation of this principle depends on five criteria: (a) A particular conduct must have given rise to a legitimate expectation. (b) The expectation must be caused by a competent European institution or a national authority which acts within the scope of European law. (c) The expectation has to be legitimate which means that the following factors must not be present: a trader that is not prudent or diligent, a trader which does not act in good faith, or a situation of an apparent violation of European law. (d) Of importance is the extent to which a person has been adversely affected as a result of acting in reliance of the expectation. (e) The interest of the person who has relied on the expectation will be balanced with the European general interest. Only when there is no general interest that is predominant should the legitimate expectations of the individual be respected. A breach of legitimate expectations can lead to an annulment if there is a 'normal' violation. Furthermore, it can give rise to a liability claim if there is a sufficiently serious breach of the principle.

In Europe the principle of legitimate expectations is applicable in different situations. It can require transitional measures regarding the application of new rules. The principle also has an important role to play when the retroactivity of a new rule is exceptionally allowed; in particular, retroactivity is only permitted when it is in the general interest and individual legitimate expectations are respected. The principle is of importance with regard to the revocation *ex tunc* and *ex nunc* of individual acts of the European institutions. Illegal favourable decisions can be revoked if the revocation takes place within a reasonable time, with legitimate expectations being respected and if the general interest is of more importance than the protection of the private interest in maintaining the decision. The principle of legitimate expectations can also force the authority to act in accordance with a specific and precise promise or assurance. Information that is precise, unconditional, consistent and stems from an authorized and reliable source can create justified expectations. The principle of legitimate expectations and the principle of equality can force the Commission to act in accordance with guidelines regarding individual cases. The principle of legitimate expectations and equality can also protect an individual in a specific case where the authority deviates from a vested practice. Only in exceptional cases will legitimate expectations provoked by the Commission be protected when the Commission has waited for a very long time before taking a decision in a concrete case.



## Chapter 5

The European principle of legitimate expectations is applicable in the Member States in areas that fall within the scope of European law. The European principle thus has an influence on national principles. The area where the relation and possible tension between the European and national principles is an important issue is the area of European subsidies and state aid. These areas are to be considered as examples of the indirect application of Union law which means that the European principle is the minimum standard and that a national principle which offers more protection could be applied within the borders outlined by the European principles of equivalence and effectiveness.

Until the ESF-decision, it was settled case law of the Court of Justice regarding European subsidies that European rules have to be implemented with the aid of the Member States and thus are a matter of indirect application. A national principle that offers more far-reaching protection could be applied on condition that the European interest is fully taken into account and the good faith of the person involved is proven. However, the ESF-decision indicates a turning point in the case law of the Court. Henceforth, it is not the national principle restricted by European requirements but the European principle that has to be applied in relation to European subsidies. This has important implications as generally speaking the European principle is stricter than the national principles. A person can in no way invoke the European principle of legitimate expectations when he does not act as a diligent and prudent trader, when there is an apparent violation of the European rules or when the conditions for receiving European subsidies are not fulfilled. Future case law will clarify whether this is the new approach towards European subsidies.

Regarding state aid, a national principle that gives more protection can be applied within the limits of the requirements of effectiveness and equivalence. The principle of effectiveness imposes strict conditions on the person who wants to invoke the principle of legitimate expectations. National rules and practices cannot hinder the full application of European law by making the reclaiming of unduly paid state aid practically impossible. When the aid is declared to be incompatible with the Common Market rules, legitimate expectations can only be invoked by the person who is obliged to reimburse the aid subject to the conditions that the aid is notified in accordance with the procedure of article 108, § 3, TFEU and the aid is not paid by the Member State before the Commission has given its consent. Every person in the European Union is considered to be a diligent and prudent trader and is expected that he himself will check if the notification and standstill procedure is being correctly processed by the Member State. In exceptional cases, the principle of legitimate expectations can successfully be invoked even when the aid is not notified. However, such exceptional conditions have until now never been accepted in the case law.

## Chapter 6

Dutch law has long recognized a principle of legitimate expectations. By now, it is well developed and is regularly applied as a general principle of good administration. However, this principle is not generally codified in the General Administrative Law Act as some other principles are. The principle of legitimate expectations is not only an aspect of the principle of legal certainty (substantive legal certainty) but is also recognized as an autonomous principle. The former principle prescribes that an authority needs to act in accordance with justified expectations if necessary. As is the case with the European version of the principle, it is not absolute.

The application of this principle depends on several criteria: (a) An act or conduct of an authority gives rise to legitimate expectations. (b) The act or conduct stems from a competent authority. In exceptional cases, ‘apparent competence’ is accepted; this means that a competent authority must act in accordance with the expectations that are provoked by an authority that was lacking the legal competence to act if the person could reasonably expect that the latter was the competent authority. The expectations can be provoked by a member of a municipal authority, a civil servant and exceptionally a person who does not belong to the government but has to perform some tasks in the general interest. (c) Some factors can prevent a person from successfully invoking the principle of legitimate expectations. The Dutch legal order does not require the same level of professionalism as the European Union does; an average level of precaution is acceptable. In exceptional cases the government has to act in accordance with expectations that are *contra legem*. (d) Reliance on the expectations is often required. (e) The interest of the person who relied on the expectation shall be balanced with the general interest and the interests of third parties. A violation of the expectations can lead to an annulment and/or a (fault) liability claim in certain circumstances. The principle of legitimate expectations is not a ground for no-fault liability.

Very often, in national situations equivalent to the situations where on the European level the principle of legitimate expectations is applied, the national principle of legitimate expectations is applicable as well. Occasionally the Dutch principle of legitimate expectations requires that new law cannot be immediately applied to a concrete case and that the authority applies the old rule permanently or for a certain time period of time. The principle also plays a role regarding the revocation of decisions. The principle of legitimate expectations and the principle of legal certainty are codified in the provisions of the General Administrative Law Act regarding the revocation and modification of subsidies. The authority can be bound by a specific and explicit assurance on the ground of the principle of legitimate expectations. Detailed and complete information concerning a specific situation can also reveal expectations. Authorities can be obliged to act in accordance with guidelines on the ground of an explicit provision in the General Administrative Law Act (Article 4:84). In some cases, the authority must also act

in accordance with a vested practice on the ground of the principle of legitimate expectations or equality. Exceptional conditions can justify expectations based on acquiescence.

National judges usually apply the European (codified) principle of legitimate expectations in cases that are fully Europeanized (agriculture, customs). In cases that are not fully Europeanized the application of the national principle is severely restricted by the European requirements (in particular the principle of effectiveness), for example regarding illegal state aid. The application of the European principle of legitimate expectations in national cases that are purely national is exceptional.

## Chapter 7

French administrative law recognizes several general principles of public law (*principes généraux du droit public*). A formal principle of legitimate expectations cannot be found among these principles. Since 2006 a principle of legal certainty is however recognized. Aspects of the principle of legitimate expectations can be perceived not in a formal but in a substantive way in a few legal provisions and in the context of (fault and exceptionally no-fault) state liability. Nevertheless, the French legal order recognizes some principles and rules that can offer similar protection in situations where, in European law, the principle of legitimate expectations is applicable. Since 2006, the French judiciary recognizes that in cases of the immediate application of new rules whereby running contracts are excessively affected, transitional provisions can be required on the ground of legal certainty. A principle of non-retroactivity prohibits the retroactivity of new rules. The revocation *ex tunc* and *ex nunc* of individual government acts are governed by the principle of the inviolability of individual acts, acquired rights, non-retroactivity and time limits. The main criterion to assess if the revocation of a decision is allowed is the question of whether this decision creates rights. Authorities can always deviate from specific and clear assurances and information, although state liability for deviation of given assurances and information is possible. An authority can be obliged to act according to guidelines or a vested practice on the ground of the principle of equality. Expectations based on acquiescence are not protected.

French judges generally apply the European principle of legitimate expectations in cases that fall within the scope of European law. The French Council of State draws a strict line between cases that fall within the scope of European law and those which do not. Within the scope of European law the European principle is the minimum rule and, because of the fact that there is no national principle of legitimate expectations, it is at the same time the *maximum* rule. However, in the case of indirect application, other principles such as the principle of legal certainty and acquired rights can give similar (more far-reaching) protection and can therefore be applied within the requirements of equivalence and effectiveness (for example, European subsidies). In state aid cases, the national time limit

must be set aside when the state aid is not notified to the Commission and must be recovered in the light of the European state aid provisions. In purely national cases, the lower French judges and sometimes the Council of State have started to apply a principle of legitimate expectations in particular in the domain of tax law. Recently, the Council of State has refuted the application of the principle of legitimate expectations in purely national cases because the conditions for its application were not fulfilled. This judicial development could be a sign of a possible recognition of a national principle of legitimate expectations in the future.

## Chapter 8

The Belgian principle of legitimate expectations stems from the principle of legal certainty and the principle of due diligence. The former principle means that a citizen can base an expectation on a vested practice, an assurance or promise by the authority in a specific case. The Belgian principle is unwritten and not absolute. Its application depends on different criteria: (a) The expectations must be based on an act or a conduct by an authority. (b) The authority must be competent. In exceptional cases apparent competence will be accepted as a ground to act in accordance with certain expectations when a prudent citizen could reasonably expect to deal with the competent authority. (c) No factors that would prevent citizens from relying on the expectations must be present. The citizen is expected to have acted as a normal prudent citizen. In exceptional cases in the domain of tax and social security, the principle can be applied *contra legem*. (d) Reliance is a prerequisite. (e) The interests must be balanced. A violation of the expectations can lead to an annulment of the act by the Council of State. On the basis of Article 159 of the Constitution every judge must set aside an act which violates the principle of legitimate expectations. A violation of the principle can also be a ground for state liability.

The principle can require that the immediate application of new rules must be accompanied by transitional measures. The principle of non-retroactivity generally does not allow a retroactive application of new rules. The revocation *ex nunc* and *ex tunc* of individual acts is restrained by the principle of legal certainty and the question of whether or not an act creates rights. The authority can not deviate from concrete unequivocal and specific assurances on the ground of the principle of legitimate expectations. However, the taking of a decision in deviation of a given assurance is more often remedied with compensation for damages. An authority can be forced to apply a guideline in a concrete case on the ground of the principle of legitimate expectations, legal certainty, the principle of equality or the principle of consistency. Exceptionally, an authority can be ordered to act in accordance with a legitimate vested practice on the ground of the principle of legitimate expectations. No expectations can be based on acquiescence. The European principle of legitimate expectations and the European requirements of

equivalence and effectiveness are seldom applied in Belgian case law (except in tax cases). The spill-over effect of the European principle is completely absent.

## Chapter 9

Chapter 9 contains a synthesis of the results of the comparison of the different versions of the principle of legitimate expectations in the legal orders studied. It also offers some conclusions and some recommendations for reform. Possible future developments of the principle are described. There are many similarities between the different principles or equivalents studied but there are also some important differences. The situations wherein, according to European law, the principle of legitimate expectations is applicable are also protected in the Member States by means of a principle of legitimate expectations or other principles or provisions (such as provisions in the Dutch General Administrative Law Act, the principle of acquired rights and the principle of equality). The European principle is stricter than the principles in the Member States (the strict criterion of a prudent trader and the absolute prohibition of *contra legem* application). There is a clear influence of the European principle in the situation of the direct application of European law (cases that are fully Europeanized) where authorities and judges have to apply the European principle of legitimate expectations. A national principle that offers broader legal protection can only be applied in cases that are not fully Europeanized (indirect application), as long as it falls within the confines of the European conditions of effectiveness and equivalence. In a domain such as state aid, the principle of legitimate expectations is strongly restrained by the European conditions. This means that also in the situation of indirect application, the Europeanization of the national principle occurs. The Netherlands had to give up a part of the legal protection that it offered on the ground of the national principle of legitimate expectations (possible *contra legem* application, less severe conditions compared with the European requirement of a prudent trader and more protection for expectations in the context of subsidies). In France, the possible recognition of a national principle of legitimate expectations is within reach under the influence of the European principle of legitimate expectations. In Belgium, the influence of the European principle is negligible. In general, Belgian administrative law should pay more attention to Union law and the principle of European legitimate expectations in particular. In all three Member States national judges must apply the European principle more often in fully Europeanized cases. Under the influence of the mandatory application of the European principle in fully Europeanized cases, the application of the more far-reaching national principles within European limitations in the case of the indirect application and the sometimes spontaneous application of the European principle in merely national cases, the different versions of the principles of legitimate expectations (or their equivalents) of the Member States are slowly but steadily converging. In the long term, a common principle of legitimate expectations is possible. This

*ius commune* process can be stimulated by means of a more in-depth study of the principle of legitimate expectations (or equivalent) and the Europeanization of this principle in all the EU Member States in a *common frame of reference*. The latter is a text adopted on the basis of cooperation between experts of the different Member States (for example, within the already existing network: ReNUAL). Because of the fact that the principle of legitimate expectations is a complex and casuistic principle and, at the same time, a valuable principle that allows case to case decisions to be made and offers specific legal protection, this principle must be given the attention it deserves.





## Jurisprudentieregister

### *I Europa*

#### **Hof van Justitie:**

- 6/54, Nederland v. EGKS Hoge Autoriteit, *Jur.* 1954, 201 /3.2.3  
1/55, Kergall, *Jur.* 1955, 9 /4.6.2.3  
8/55, Fédération Charbonnière de Belgique, *Jur.* 1955, 291 /2.2.1, 3.2.2, 3.2.3  
7/56 en 3-7/57, Algera e.a., *Jur.* 1957, 39 /2.2.1, 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4, 4.2.1, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.4, 4.6.2.3, 4.6.2.4  
16-19/59, Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft e.a., *Jur.* 1960, 47 /4.6.4.2  
42 en 49/59, SNUPAT, *Jur.* 1961, 103 /4.2.1, 4.3.2, 4.3.4, 4.4.3.2, 4.4.5, 4.6.2.2, 4.6.2.4  
14, 16-17, 20, 24 en 26-27/60 en 1/61, Meroni e.a., *Jur.* 1961, 321 /4.2.1  
15/60, Simon, *Jur.* 1961, 225 /4.3.4, 4.6.2.3  
13/61, Bosch e.a., *Jur.* 1962, 89 /3.2.3, 3.5.1.1, 4.2.1  
14/61, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken, *Jur.* 1962, 485 /3.2.3, 4.3.4, 4.4.3.2, 4.4.5, 4.6.2.2  
25/62, Plaumann, *Jur.* 1963, 199 /3.2.3, 5.3.2.2.1  
26/62, Van Gend en Loos, *Jur.* 1963, 1 /2.4.1, 2.4.2, 2.4.5.3, 2.4.6.1  
28-30/62, Da Costa en Schaake e.a., *Jur.* 1963, 61 /2.4.6.2  
29/63, Laminiers de la Providence e.a., *Jur.* 1966, 199 /4.6.3.1  
108/63 R, Merlini, *Jur.* 1965, 1 /4.6.2.1  
111/63, Lemmerz-Werke, *Jur.* 1965, 835 /4.3.2, 4.3.4, 4.6.1.2, 4.6.2.2  
6/64, Costa v. ENEL, *Jur.* 1964, 1141 /2.4.5.3, 2.4.6.1, 5.3.2.1  
34/65, Mosthauf, *Jur.* 1966, 754 /4.2.1  
44/65, Hessische Knappschaft, *Jur.* 1965, 965 /4.6.1.1  
54/65, Forges de Catillon, *Jur.* 1966, 265 /4.2.1  
17/67, Neumann, *Jur.* 1967, 441 /4.6.1.1, 4.6.1.2, 4.6.1.3  
14/68, Wilhelm e.a., *Jur.* 1969, 1 /2.4.5.3, 2.4.6.1  
9/69, Sayag e.a., *Jur.* 1969, 329 /3.2.3  
10/69, Portelange, *Jur.* 1969, 309 /4.2.1  
19, 20, 25 en 30/69, Richez-Parise, *Jur.* 1970, 325 /4.6.3.2  
23/69, Fiehn, *Jur.* 1970, 547 /4.6.3.2  
29/69, Stauder, *Jur.* 1969, 419 /3.5.1.1, 3.5.1.2  
48/69, ICI, *Jur.* 1972, 619 /4.2.1  
52/69, Geigy, *Jur.* 1972, 787 /4.6.4.3  
68/69, Brock, *Jur.* 1970, 171 /4.6.1.1  
2/70, Riva, *Jur.* 1971, 97 /4.2.1, 4.6.2.1, 4.6.2.4  
11/70, Internationale Handelsgesellschaft, *Jur.* 1970, 1125 /2.4.5.3, 2.4.6.1, 3.2.3, 3.2.4, 3.2.5, 3.5.1.1, 3.5.1.2  
25/70, Köster, *Jur.* 1970, 1161 /2.4.4.3, 3.2.3  
30/70, Scheer, *Jur.* 1970, 1197 /2.4.4.3

- 37/70, Rewe-Zentrale, *Jur.* 1971, 23 /2.4.4.3, 4.6.1.1, 4.6.1.2  
 39/70, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor, *Jur.* 1971, 49 /5.3.1.1  
 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, *Jur.* 1971, 975 /2.3.2, 3.2.3, 4.5.1  
 51/71-54/71, International Fruit Company e.a., *Jur.* 1971, 1107 /5.3.2.1  
 7/72, Boehringer, *Jur.* 1972, 1281 /3.2.5  
 57/72, Westzucker, *Jur.* 1973, 321 /4.6.1.3  
 81/72, Commissie v. Raad, *Jur.* 1973, 575 /4.3.1, 4.3.2, 4.6.1.3, 4.6.4.1  
 1/73, Westzucker, *Jur.* 1973, 723 /2.2.1, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 4.6.1.1  
 4/73, Nold, *Jur.* 1974, 491 /3.2.5, 3.5.1.2  
 9/73, Schlüter, *Jur.* 1973, 1135 /4.6.4.1  
 40 tot 48, 50, 54 tot 56, 111, 113 en 114/73, Suiker Unie, *Jur.* 1975, 1663 /4.6.4.1  
 120/73, Lorenz, *Jur.* 1973, 1471 /5.3.2.1, 4.6.4.3  
 121/73, Markmann, *Jur.* 1973, 1495 /5.3.2.1  
 122/73, Nordsee, *Jur.* 1973, 1511 /4.6.4.3, 5.3.2.1  
 141/73, Lohrey, *Jur.* 1973, 1527 /4.6.4.3, 5.3.2.1  
 143/73, SOPAD, *Jur.* 1973, 1433 /4.6.1.1  
 148/73, Louwage, *Jur.* 1974, 81 /4.6.4.1  
 159/73, Hannoversche Zucker, *Jur.* 1974, 121 /3.2.2  
 169/73, Compagnie Continentale France, *Jur.* 1975, 117 /4.4.3.1, 4.6.1.3  
 188/73, Grassi, *Jur.* 1974, 1099 /4.6.4.1  
 212/73, Markmann, *Jur.* 1973, 1506 /4.6.4.3  
 64/74, Reich, *Jur.* 1975, 261 /3.2.5  
 70/74, Commissee v. Raad, *Jur.* 1975, 795 /4.6.4.1  
 71/74, Frubo, *Jur.* 1975, 563 /4.4.2, 4.6.3.1  
 74/74, CNTA, *Jur.* 1975, 533 /4.1, 4.3.2, 4.3.4, 4.4.1, 4.4.3.1, 4.4.3.2, 4.4.4, 4.4.5, 4.5.1, 4.6.1.1, 4.6.1.2, 4.6.1.3, 4.6.2.2  
 78/74, Deuka, *Jur.* 1975, 421 /3.2.5  
 95 - 98/74, 15 en 100/75, CAC, *Jur.* 1975, 1615 /4.4.3.1, 4.6.1.3  
 100/74, CAM SA, *Jur.* 1975, 1393 /4.3.4  
 2/75, Mackprang, *Jur.* 1975, 607 /4.3.2, 4.4.3.2  
 5/75, Deuka, *Jur.* 1975, 759 /4.6.1.2  
 36/75, Rutili, *Jur.* 1975, 1219 /3.5.1.2  
 43/75, Defrenne, *Jur.* 1976, 455 /2.4.6.2, 4.2.1  
 59/75, Manghera e.a., *Jur.* 1976, 91 /4.6.4.1  
 105/75, Giuffrida, *Jur.* 1976, 1395 /4.6.4.1  
 7/76, IRCA, *Jur.* 1976, 1213 /4.6.1.2  
 33/76, Rewe, *Jur.* 1976, 1989 /2.4.5.3, 3.3, 5.3.2.1  
 45/76, Comet, *Jur.* 1976, 2043 /2.4.5.3  
 51/76, VNO, *Jur.* 1977, 113 /3.2.5  
 54/76, Compagnie Industrielle et Agricole du Comté de Loheac e.a., *Jur.* 1977, 645 /4.4.1  
 78/76, Steinike & Weinlig, *Jur.* 1977, 595 /5.3.2.1, 5.3.2.2.2  
 88/76, NV « Suiker Export », *Jur.* 1977, 709 /4.6.1.2  
 97/76, Merkur, *Jur.* 1977, 1063 /4.4.3.1, 4.6.1.3

126/76, Dietz, *Jur.* 1977, 2431 /4.6.1.3  
 27/77, Cargill, *Jur.* 1977, 1535 /4.6.1.2  
 44 - 51/77, Union Malt, *Jur.* 1978, 57 /4.3.4, 4.6.1.3  
 54/77, Herpels, *Jur.* 1978, 585 /4.6.2.2, 4.6.2.3  
 78/77, Lührs, *Jur.* 1978, 169 /4.4.3.1, 4.6.1.2, 4.6.1.3  
 90/77, Stimming, *Jur.* 1978, 995 /4.4.3.1, 4.6.1.2  
 92/77, An Bord Baine, *Jur.* 1978, 497 /4.3.4  
 96/77, Bauche, *Jur.* 1978, 383 /4.4.3.2, 4.6.1.1, 4.6.1.2  
 106/77, Simmenthal, *Jur.* 1978, 629 /2.4.5.3, 2.4.6.1, 5.3.2.1  
 112/77, Töpfer, *Jur.* 1978, 1019 /3.2.4, 3.3, 4.2.1, 4.3.2, 4.3.5.1, 4.4.3.3, 4.5.1, 4.6.2.2, 4.6.3.1  
 146/77, British Beef, *Jur.* 1978, 1347 /4.4.3.1, 4.6.1.3  
 11/78, Italië v. Commissie, *Jur.* 1979, 1527 /4.6.4.1  
 21/78, Delkvist, *Jur.* 1978, 2327 /3.2.5  
 84/78, Tomadini, *Jur.* 1979, 1801 /4.4.3.1, 4.6.1.1, 4.6.1.2, 4.6.1.3  
 98/78, Racke, *Jur.* 1979, 69 /4.1, 4.6.1.2, 7.5.2  
 99/78, Decker, *Jur.* 1979, 101 /4.6.1.2  
 101/78, Granaria, *Jur.* 1979, 623 /4.2.1  
 122/78, Buitoni, *Jur.* 1979, 677 /3.2.5  
 127/78, Hans Spitta e.a., *Jur.* 1979, 171 /4.4.3.1, 4.6.1.3  
 230/78, Eridania (III), *Jur.* 1979, 2749 /3.3, 4.3.4, 4.6.1.1, 4.6.1.3  
 253/78 en 1-3/79, Procureur van de Republiek v. Giny en Guerlain, *Jur.* 1980, 2327 /4.6.4.1  
 265/78, Ferwerda, *Jur.* 1980, 617 /2.4.5.3, 5.3.1.2, 5.3.2.1, 6.7.1, 6.7.2.1  
 4/79, Providence agricole de la Champagne, *Jur.* 1980, 2823 /3.2.5  
 32/79, Commissie v. VK, *Jur.* 1980, 2403 /4.2.1  
 61/79, Denkvit, *Jur.* 1980, 1205 /2.4.5.3  
 63/79, Herber, *Jur.* 1980, 2975 /4.6.2.4  
 64/79, Boizard, *Jur.* 1980, 2975 /4.6.2.4  
 66, 127 en 128/79, Salumi e.a., *Jur.* 1980, 1237 /4.2.1  
 68/79, Just, *Jur.* 1980, 501 /2.4.5.3  
 108/79, Belfiore, *Jur.* 1980, 1769 /4.6.2.4  
 109/79, Mäseries de Beauce, *Jur.* 1980, 2883 /4.2.1  
 119 en 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft EG e.a., *Jur.* 1980, 1863 /5.3.1.1, 5.3.1.2  
 137/79, Kohl, *Jur.* 1980, 2601 /4.6.3.2  
 145/79, Roquette, *Jur.* 1980, 2917 /4.2.1  
 155/79, AM & S, *Jur.* 1982, 1575 /3.2.5  
 817/79, Buyl e.a., *Jur.* 1982, 245 /4.3.3  
 1252/79, Lucchini, *Jur.* 1980, 3753 /4.4.3.3, 4.6.4.3  
 100/80, Musique Diffusion française, *Jur.* 1983, 1825 /4.4.3.3  
 112/80, Dürbeck, *Jur.* 1981, 1095 /3.5.1.1, 4.6.1.3  
 127/80, Grogan, *Jur.* 1982, 869 /4.3.1, 4.6.1.2, 4.6.1.3, 4.6.4.2  
 142/80 en 143/80, Essevi e.a., *Jur.* 1981, 1413 /4.6.4.3  
 152/80, Debayser, *Jur.* 1981, 1291 /4.6.1.2, 4.6.1.3  
 161/80 en 162/80, Carbognani e.a., *Jur.* 1981, 543 /4.6.4.2

- 203/80, Casati, *Jur.* 1981, 2595 /3.2.5  
 211/80, Advenier e.a., *Jur.* 1984, 131 /4.3.2  
 212/80 - 217/80, Salumi e.a., *Jur.* 1981, 2735 /4.2.1, 4.3.3, 4.6.1.2  
 244/80, Foglia, *Jur.* 1981, 3045 /2.4.5.1  
 258/80, Rumi, *Jur.* 1982, 487 /4.6.1.2, 4.6.1.3  
 268/80, Guglielmi, *Jur.* 1981, 2295 /4.6.3.1  
 276/80, Ferriera Padana, *Jur.* 1982, 517 /4.3.2, 4.6.1.2  
 14/81, Alpha Steel, *Jur.* 1982, 749 /4.3.2, 4.3.4, 4.6.2.1, 4.6.2.2  
 21/81, Bout, *Jur.* 1982, 381 /4.6.1.2  
 26/81, Oleifici Mediterranei, *Jur.* 1982, 3057 /4.4.3.1  
 44/81, Duitsland v. Commissie, *Jur.* 1982, 1835 /4.2.1  
 52/81, Faust, *Jur.* 1982, 3745 /4.4.3.1, 4.6.1.1, 4.6.1.3  
 54/81, Fromme, *Jur.* 1982, 1449 /2.4.5.3, 5.3.1.2  
 68-73/81, Commissie v. België, *Jur.* 1982, 153 /5.3.2.1  
 80-83/81 en 182-185/81, Adam e.a., *Jur.* 1984, 3411 /4.6.5  
 84/81, Staple Dairy Products, *Jur.* 1982, 1763 /4.4.3.1, 4.6.1.2, 4.6.1.3  
 96/81, Commissie v. Nederland, *Jur.* 1982, 1791 /2.4.6.2  
 108/81, Amylum (Isoglucose), *Jur.* 1982, 3107 /2.2.1, 4.6.1.2  
 146, 192 en 193/81, BayWa, *Jur.* 1982, 1503 /5.3.1.2  
 230/81, Luxemburg v. Parlement, *Jur.* 1983, 255 /2.4.6.2  
 232/81, Agricola Commerciale Olio, *Jur.* 1984, 3881 /4.6.1.2  
 245/81, Edeka, *Jur.* 1982, 2745 /4.3.5.3, 4.4.3.1, 4.6.1.1, 4.6.1.3  
 264/81, Savma, *Jur.* 1984, 3915 /4.6.1.2  
 282/81, Ragusa, *Jur.* 1983, 1245 /4.6.4.1  
 283/81, Cilfit, *Jur.* 1982, 3415 /2.4.6.2, 5.3.2.2.2  
 289/81, Mavridis, *Jur.* 1983, 1731 /4.3.1, 4.3.2, 4.3.5.1, 4.4.1, 4.5.1, 4.6.3.1  
 303 en 312/81, Klöckner, *Jur.* 1983, 1507 /4.6.4.1  
 311/81 en 30/82, Klöckner, *Jur.* 1983, 1549 /4.4.3.3  
 5/82, Maizena, *Jur.* 1982, 4601 /4.2.1, 4.3.1, 4.4.3.3, 4.6.3.1, 4.6.4.2, 6.7.1  
 40/82, Commissie v. VK, *Jur.* 1982, 2793 /4.6.1.3  
 42/82, Commissie v. Frankrijk, *Jur.* 1983, 1013 /4.6.1.3  
 96-102, 104, 105 en 110/82, IAZ, *Jur.* 1983, 3369 /3.1  
 144/82, Detti, *Jur.* 1983, 2421 /4.6.3.1  
 159/82, Verli-Wallace, *Jur.* 1983, 2711 /4.6.2.1, 4.6.2.2  
 188/82, Thyssen, *Jur.* 1983, 3721 /4.4.2, 4.4.3.3, 4.6.3.1, 6.7.1  
 199/82, San Giorgio, *Jur.* 1983, 3595 /2.4.5.3  
 205 - 215/82, Deutsche Milchkontor e.a., *Jur.* 1983, 2633 /2.4.5.3, 3.2.3, 4.2.1, 4.3.2, 5.3.1.1, 5.3.1.2, 5.3.1.3, 4.3.2, 6.7.1  
 224/82, Meiko, *Jur.* 1983, 2539 /3.2.5, 4.6.1.2  
 235/82, Ferriere San Carlo, *Jur.* 1983, 3949 /4.4.3.1  
 237/82, Jongeneel Kaas, *Jur.* 1984, 483 /3.3  
 281/82, Unifrex, *Jur.* 1984, 1969 /4.4.3.1  
 3/83, Abrias, *Jur.* 1985, 1995 /4.4.3.1

- 9/83, Eisen un Metall AG, *Jur.* 1984, 2071 /4.6.1.2  
 14/83, Von Colson en Kamann, *Jur.* 1984, 1891 /2.4.6.1, 2.4.6.2  
 25/83, Buick, *Jur.* 1984, 1773 /4.2.1, 4.6.4.1  
 52/83, Commissie v. Frankrijk, *Jur.* 1983, 3707 /4.2.1  
 59/83, Biovilac, *Jur.* 1984, 4057 /4.3.4  
 62/83, Eximo, *Jur.* 1984, 2295 /4.4.3.2  
 63/83, Kent Kirk, *Jur.* 1984, 2689 /4.2.1, 4.6.1.2  
 78/83, Usinor, *Jur.* 1984, 4177 /4.4.3.3  
 143/83, Commissie v. Denemarken, *Jur.* 1985, 427 /3.3, 4.2.1  
 250/83, Finsider, *Jur.* 1985, 131 /4.4.3.1  
 288/83, Commissie v. Ierland, *Jur.* 1985, 1761 /4.6.3.1  
 294/83, Les Verts, *Jur.* 1986, 1339 /3.2.4, 3.5.1.1, 4.2.1  
 1/84 R, Ilford, *Jur.* 1984, 423 /4.6.1.2  
 16/84, Commissie v. Nederland, *Jur.* 1985, 2355 /4.6.3.1  
 41/84, Pinna, *Jur.* 1986, 1 /4.2.1  
 52/84, Commissie v. België, *Jur.* 1986, 89 /2.4.6.2, 5.3.2.1  
 63 en 147/84, Finsider, *Jur.* 1985, 2857 /4.6.1.3, 4.6.4.1  
 67/84, Sideradria, *Jur.* 1985, 3983 /5.3.1.3, 5.3.2.2.2, 4.4.3.2, 4.4.3.3  
 154/84, FKF, *Jur.* 1985, 3165 /4.6.1.2  
 160/84, Oryzomyli Kavallas, *Jur.* 1986, 1633 /4.4.3.1  
 162/84, Vlachou, *Jur.* 1986, 481 /4.4.3.3, 4.6.3.1, 4.6.4.1  
 222/84, Johnston, *Jur.* 1986, 1651 /2.4.5.3, 3.2.3, 3.2.5, 3.5.1.2, 4.2.1  
 228/84, Pauvert, *Jur.* 1985, 1969 /4.4.3.3  
 256/84, Koyo Seiko, *Jur.* 1987, 1899 /4.3.2  
 270/84, Licata, *Jur.* 1986, 2305 /4.6.1.1  
 278/84, Duitsland v. Commissie, *Jur.* 1987, 1 /4.6.1.1, 4.6.1.2, 4.6.1.3  
 304/84 & 185/87, Enital, *Jur.* 1990, I-2939 /4.6.1.3  
 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo, *Jur.* 1987, 1005 /4.3.4, 4.6.2.2, 4.6.2.4  
 42/85, Cockerill-Sambre, *Jur.* 1985, 3749 /4.6.2.4  
 92/85, Hamai, *Jur.* 1986, 3157 /4.6.4.2, 4.6.4.3  
 133-136/85, Rau, *Jur.* 1987, 2289 /4.3.4, 5.3.2.1, 5.3.2.2.1  
 201 en 202/85, Klensch, *Jur.* 1986, 3477 /3.3  
 223/85, RSV, *Jur.* 1987, 4617 /4.3.1, 4.6.4.3, 5.3.2.2.2  
 265/85, Van den Bergh e.a., *Jur.* 1987, 1155 /4.3.1, 4.4.3.1, 4.6.1.2, 4.6.3.1  
 276/85, Cladakis, *Jur.* 1987, 495 /4.2.1  
 309/85, Barra, *Jur.* 1988, 355 /2.4.5.3, 4.2.1  
 310/85, Deufil, *Jur.* 1987, 901 /4.6.3.1, 4.6.4.1, 5.3.2.2.2  
 314/85, Foto Frost, *Jur.* 1987, 4199 /2.4.6.2, 3.3, 4.2.1  
 331/85, 376/85 en 378/85, Bianco en Girard, *Jur.* 1988, 1099 /2.4.5.3  
 338/85, Pardini, *Jur.* 1988, 2041 /4.3.3, 4.4.3.1, 4.4.3.2, 4.6.1.3  
 344/85, Ferriere San Carlo, *Jur.* 1987, 4435 /4.6.4.2, 4.6.4.3  
 424 - 425/85, Frigo, *Jur.* 1987, 2755 /4.3.3, 4.3.5.3, 4.4.3.1, 4.6.1.3, 4.6.3.1  
 5/86, Commissie v. België, *Jur.* 1987, 1773 /8.7.3.1

- 7/86, Vincent, *Jur.* 1987, 2473 /4.6.4.1  
 24/86, Blaizot, *Jur.* 1988, 379 /4.2.1  
 40/86, Kolivas, *Jur.* 1991, 2643 /4.6.4.1  
 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, *Jur.* 1987, 3969 /2.4.6.1  
 104/86, Commissie v. Italië, *Jur.* 1988, 1799 /2.4.5.3  
 111/86, Delauche, *Jur.* 1987, 5345 /4.6.3.1  
 120/86, Mulder (I), *Jur.* 1998, 2321 /4.3.1, 4.3.3, 4.4.4, 4.5.1, 4.6.1.3  
 121/86, Epicheiriseon Metalleftikon Viomichanikon kai Naftiliakon e.a., *Jur.* 1989, 3919 /4.6.4.3  
 170/86, Von Deetzen, *Jur.* 1988, 2355 /4.5.1, 4.6.1.3  
 181-184/86, Del Plato, *Jur.* 1987, 4991 /4.6.4.1  
 203/86, Spanje v. Raad, *Jur.* 1986, 4563 /4.6.1.1  
 222/86, Heylens, *Jur.* 1987, 4097 /2.4.5.3, 2.4.6.2, 3.5.2, 4.2.1  
 240/86, Commissie v. Griekenland, *Jur.* 1988, 1835 /2.4.6.2  
 304/86 - 185/87, Enital, *Jur.* 1990, I-2939 /4.6.1.3  
 316/86, Krücken, *Jur.* 1988, 2213 /4.4.3.3, 4.6.2.4, 4.6.4.2, 6.7.1  
 46/87 en 227/88, Hoechst, *Jur.* 1989, 2859 /3.2.3, 4.2.1  
 63/87, Commissie v. Griekenland, *Jur.* 1988, 2875 /5.3.2.1  
 94/87, Commissie v. Duitsland (Alcan), *Jur.* 1989, 175 /2.4.5.3, 2.4.6.2, 5.3.2.2.1, 5.3.2.2.2  
 123/87 en 330/87, Jeunehomme e.a., *Jur.* 1988, 4517 /2.4.5.3  
 129/87, Fingruth, *Jur.* 1988, 6121 /4.6.4.2  
 142/87, België v. Commissie (Tubemeuse), *Jur.* 1990, I-959 /2.4.5.3, 5.3.2.1, 5.3.2.2  
 190/87, Oberkreisdirektor des Kreises Borken e.a., *Jur.* 1988, 4689 /2.4.6.2  
 235/87, Matteucci, *Jur.* 1988, 5589 /2.4.6.2  
 240/87, Deville, *Jur.* 1988, 3513 /2.4.5.3  
 246/87, Continentale Produkten-Gesellschaft, *Jur.* 1989, 1151 /4.4.3.1, 4.6.1.3, 4.6.4.3  
 301/87, Frankrijk v. Commissie, *Jur.* 1990, I-307 /4.3.1, 4.6.4.3  
 374/87, Orkem, *Jur.* 1989, 3283 /3.5.2  
 2/88 IMM., Zwartveld, *Jur.* 1990, I-3365 /2.4.6.2  
 5/88, Wachauf, *Jur.* 1989, 2609 /3.3, 3.5.2  
 8/88, Bondsrepubliek Duitsland v. Commissie, *Jur.* 1990, I-2321 /5.3.1.1  
 14/88, Italië v. Commissie, *Jur.* 1989, 3677 /4.6.4.2  
 68/88, Commissie v. Griekenland (Griekse maïs), *Jur.* 1989, 2965 /2.4.6.2  
 103/88, Costanzo, *Jur.* 1989 /2.4.6.1  
 143/88 en C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e.a., *Jur.* 1991, I-415 /4.6.1.2  
 152/88, Sofrimport, *Jur.* 1990, I-2477 /4.3.2, 4.5.1, 4.6.1.3  
 161/88, Binder, *Jur.* 1989, 2415 /4.3.3, 4.4.3.1, 4.6.3.2  
 196/88, Cornée e.a., *Jur.* 1989, 2309 /4.2.1, 4.6.1.3  
 217/88, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 1990, I-2879 /2.4.6.2  
 262/88, Barber, *Jur.* 1990, I-1889 /2.4.6.2, 4.2.1  
 297/88, Dzodzi, *Jur.* 1990, I-3763 /2.4.6.2  
 303/88, Italië v. Commissie, *Jur.* 1991, I-1433 /4.6.4.3, 5.3.2.1, 5.3.2.2.1  
 322/88, Grimaldi, *Jur.* 1989, 4407 /2.4.4.2

- 323/88, Sermes, *Jur.* 1990, I-3027 /3.5.1.1  
 326/88, Hansen, *Jur.* 1990, I-2911 /2.4.6.2  
 331/88, Fedesa, *Jur.* 1990, I-4023 /4.3.3, 4.6.1.2  
 337/88, SAFA, *Jur.* 1990, I-1 /4.4.3.2, 4.6.1.2  
 345/88, Butterabsatz Osnabrück-Emsland, *Jur.* 1990, I-159 /4.6.1.2  
 350/88, Delacre e.a., *Jur.* 1990, I-395 /4.3.4, 4.3.5.3, 4.4.3.1, 4.6.1.2, 4.6.1.3  
 366/88, Frankrijk v. Commissie, *Jur.* 1990, I-3571 /5.3.1.1  
 C-5/89, Commissie v. Duitsland (BUG-Alutechnik), *Jur.* 1990, I-3437; *AB* 1993, 143 /4.4.2, 4.4.3.3, 4.6.3.2, 5.3.2.1, 5.3.2.2, 5.3.2.2.1, 5.3.2.2.2  
 C-28/89, Duitsland v. Commissie, *Jur.* 1991, I-581 /2.4.6.2  
 C-34/89, Italië v. Commissie, *Jur.* 1990, I-3603 /2.4.6.2  
 C-64/89, Deutsche Fernsprecher, *Jur.* 1990, I-2535 /4.3.5.2  
 C-69/89, Nakajima All Precision, *Jur.* 1991, I-2069 /4.3.4, 4.6.4.2  
 C-74/89, Commissie v. België, *Jur.* 1990, I-491 /5.3.2.1  
 C-80/89, Behn Verpackungsbedarf, *Jur.* 1990, I-2659 /4.4.3.1  
 C-96/89, Commissie v. Nederland, *Jur.* 1991, I-2461 /4.4.3.3, 4.6.2.2  
 C-104/89 en C-37/90, Mulder (II) e.a., *Jur.* 1992, I-3061 /4.3.2, 4.5.1  
 C-106/89, Marleasing, *Jur.* 1990, I-4135 /2.4.6.1  
 C-174/89, Hoche, *Jur.* 1990, I-2681 /4.6.1.3  
 C-189/89, Spagl, *Jur.* 1990, I-4539 /4.5.1  
 C-213/89, Factortame, *Jur.* 1990, I-2433 /2.4.6.2  
 C-217/89, Pastätter, *Jur.* 1990, I-4585 /4.5.1  
 C-221/89, Factortame (II), *Jur.* 1991, I-3905 /2.4.5.1  
 C-234/89, Delimitis, *Jur.* 1991, I-935 /2.4.5.3, 2.4.6.2  
 C-248/89, Cargill, *Jur.* 1991, I-2987 /4.3.4, 4.6.2.2  
 C-251/89, Athanosopoulos e.a., *Jur.* 1991, I-2797 /2.4.6.2  
 C-260/89, ERT, *Jur.* 1991, I-2925 /3.3, 3.5.2  
 C-305/89, Italië v. Commissie, *Jur.* 1991, I-1603 /5.3.2.1  
 C-340/89, Vlassopoulou, *Jur.* 1991, I-2357 /2.4.6.2  
 C-365/89, Cargill, *Jur.* 1991, I-3045 /4.3.4, 4.6.3.2  
 C-368/89, Crispoltoni, *Jur.* 1991, I-3695 /4.3.2, 4.6.1.2  
 C-375/89, Commissie v. België (Beaulieu), *Jur.* 1991, I-383 /5.3.2.1, 8.7.3.1  
 C-377/89, Cotter e.a., *Jur.* 1991, I-1155 /4.4.3.3  
 C-6/90 en 9/90, Francovich en Bonifaci, *Jur.* 1991, I-5357 /2.3.2, 2.4.5.3, 2.4.6.2, 3.2.3, 3.2.5  
 C-22/90, Frankrijk v. Commissie, *Jur.* 1991, I-5285 /4.4.3.1  
 C-48/90 en C-66/90, PTT Nederland, *Jur.* 1992, I-565 /4.6.4.1  
 C-62/90, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 1992, I-2675 /3.3  
 C-69/90, Commissie v. Italië, *Jur.* 1991, I-6011 /2.4.6.2  
 C-90/90, Neu e.a., *Jur.* 1991, I-3617 /2.4.6.1  
 C-159/90, Grogan, *Jur.* 1991, I-4685 /3.2.3  
 C-163/90, Legros, *Jur.* 1992, I-4625 /4.2.1  
 C-177/90, Kühn, *Jur.* 1992, I-35 /4.4.1, 4.5.1, 4.6.1.3  
 C-181/90, Consorgan, *Jur.* 1992, I-3557 /4.4.3.3



- C-189/90, Cipeke, *Jur.* 1992, I-3573 /4.4.3.3  
C-208/90, Emmott, *Jur.* 1991, I-4269 /2.4.5.1  
C-240/90, Duitsland v. Commissie (Sheepmeat), *Jur.* 1992, I-5383 /2.4.4.2, 2.4.4.3, 2.4.5.3  
C-258/90 en C-259/90, Pesqueras de Bermeo e.a., *Jur.* 1992, I-2901 /4.6.1.3, 4.6.4.2, 4.6.4.3  
C-269/90, TU München, *Jur.* 1991, I-5469 /3.5.2  
C-301/90, Commissie v. Raad, *Jur.* 1992, I-221 /4.4.3.3  
C-313/90, CIRFS, *Jur.* 1993, I-1125 /4.4.3.3, 4.6.3.1, 4.6.4.1  
C-354/90, FNCE, *Jur.* 1991, I-5505 /5.3.2.1, 5.3.2.2.2, 8.7.3.1  
C-17/91, Lornoy, *Jur.* 1992, I-6523 /2.3.2  
C-31/91 - 40/91, Lageder e.a., *Jur.* 1993, I-1761 /4.4.3.3, 4.6.4.2  
C-55/91, Italië v. Commissie, *Jur.* 1993, I-4813 /5.3.1.1, 4.4.3.3  
C-96/91, Commissie v. Spanje, *Jur.* 1992, I-3789 /2.4.5.3  
C-97/91, Oleificio Borelli, *Jur.* 1992, I-6313 /2.3.2, 2.4.5.3, 2.4.6.2, 4.2.1  
C-98/91, Herbrink, *Jur.* 1994, I-223 /2.4.6.1  
C-110/91, Moroni, *Jur.* 1993, I-6591 /4.2.1  
C-114/91, Claeyss, *Jur.* 1992, I-6559 /2.3.2  
C-149/91 en C-150/91, Sanders, *Jur.* 1992, I-3899 /5.3.2.1  
C-183/91, Commissie v. Griekenland, *Jur.* 1993, I-3131 /5.3.2.1, 5.3.2.2.1, 5.3.2.2.2  
C-187/91, Belovo, *Jur.* 1992, I-4937 /3.3  
C-250/91, Hewlett Packard, *Jur.* 1993, I-1819 /4.4.3.1  
C-260/91 & C-261/91, Diversint & Iberlacta, *Jur.* 1993, I-1885 /4.6.1.2  
C-2/92, Bostock, *Jur.* 1994, I-955 /3.3  
C-13-16/92, Driessen e.a., *Jur.* 1993, I-4751 /4.4.3.1, 4.6.1.3  
C-34/92, GruSa Fleisch, *Jur.* 1993, I-4147 /4.6.1.2  
C-188/92, TWD, *Jur.* 1994, I-833 /4.2.1, 5.3.2.2  
C-278/92- C-280/92, Spanje v. Commissie, *Jur.* 1994, I-4103 /5.3.2.1, 5.3.2.2.2  
C-317/92, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 1994, I-2039 /4.6.4.3  
C-353/92, Griekenland v. Raad, *Jur.* 1994, I-3411 /4.3.4  
C-387/92, Banco Exterior de España, *Jur.* 1994, I-877 /5.3.2.1  
C-400/92, Duitsland v. Commissie, *Jur.* 1994, I-4701 /4.6.3.1  
C-46/9 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur en Factortame, *Jur.* 1996, I-1029 /2.3.2, 3.2.3, 3.2.4, 3.2.5  
C-62/93, BP Supergas, *Jur.* 1995, I-1883 /2.4.5.3  
C-63/93, Duff e.a., *Jur.* 1996, I-569 /4.1, 4.2.1, 4.3.1, 4.3.3, 4.4.2, 4.4.3.1, 4.5.1, 4.6.1.1, 4.6.1.3  
C-65/93, Parlement v. Raad, *Jur.* 1995, I-643 /2.4.6.2  
C-133, C-300 en C-362/93, Crispolini e.a. (II), *Jur.* 1994, I-4863 /4.3.4, 4.6.1.2, 4.6.1.3  
C-135/93, Spanje v. Commissie, *Jur.* 1995, I-1651 /2.4.6.1  
C-312/93, Peterbroeck e.a., *Jur.* 1995, I-4599 /2.4.5.3  
C-349/93, Commissie v. Italië, *Jur.* 1995, I-343 /5.3.2.1  
C-415/93, Bosman, *Jur.* 1995, I-4921 /4.2.1, 4.6.4.3  
C-430/93 en C-431/93, Van Schijndel en van Veen, *Jur.* 1995, I-4705 /2.4.5.3  
C-435/93, Dietz, *Jur.* 1996, I-5223 /4.2.1

- C-22/94, Irish Farmers Association, *Jur.* 1997, I-1809 /4.4.3.1, 4.5.1, 4.6.1.1, 4.6.1.3  
C-39/94, SFEI, *Jur.* 1996, I-3547 /2.4.5.3, 5.3.2.1, 5.3.2.2.2, 8.7.3.1  
C-58/94, Nederland v. Raad, *Jur.* 1996, I-2169 /4.6.4.1  
C-153/94 & 204/94, Faroe Seafood, *Jur.* 1996, I-2465 /4.2.1, 4.3.5.2, 5.2  
C-212/94, FMC e.a., *Jur.* 1996, I-389 /4.2.1  
C-286/94, C-340/95, C-401/95 & C-47/96, Garage Molenheide e.a., *Jur.* 1997, I-7281 /3.3  
C-299/94, Anglo-Irish Beef Processors International e.a., *Jur.* 1996, I-1925 /4.4.2  
C-24/95, Alcan, *Jur.* 1997, I-1591 /4.2.1, 4.4.3.3, 4.6.3.1, 4.6.3.2, 5.3.2.1, 5.3.2.2.1, 5.3.2.2.2  
C-28/95, Leur-Bloem, *Jur.* 1997, I-4161 /2.4.6.2  
C-64/95, Konservenfabrik Lubella, *Jur.* 1996, I-5105 /4.6.1.3  
C-65/95 en C-111/95, The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Singh Shingara en Radiom, *Jur.* 1997, I-3343 /2.4.5.3  
C-97/95, Pascoal e.a., *Jur.* 1997, I-4209 /4.3.5.2, 5.2  
C-130/95, Giloy, *Jur.* 1997, I-4291 /2.4.6.2  
C-168/95, Arcaro, *Jur.* 1996, I-4705 /2.4.6.1  
C-169/95, Spanje v. Commissie, *Jur.* 1997, I-135 /4.4.2, 4.4.3.3, 4.6.3.1, 5.3.2.2.2  
C-183/95, Affish, *Jur.* 1997, I-4315 /4.3.3, 4.5.1, 4.6.1.3  
C-244/95, Moskof, *Jur.* 1997, I-6441 /4.6.1.2  
C-259/95, Parlement v. Raad, *Jur.* 1997, I-5303 /4.6.1.2  
C-261/95, Palmisani, *Jur.* 1997, I-4025 /2.4.5.3  
C-280/95, Commissie v. Italië, *Jur.* 1998, I-259 /5.3.2.1  
C-299/95, Kremzow, *Jur.* 1997, I-2629 /3.3  
C-310/95, Road Air, *Jur.* 1997, I-2229 /4.6.1.2  
C-366/95, Steff-Houlberg, *Jur.* 1998, I-2661 /4.4.3.2, 5.3.1.2  
C-368/95, Familiapress e.a., *Jur.* 1997, I-3689 /3.3  
C-4/96, NIFPO e.a., *Jur.* 1998, I-681 /4.6.4.1  
C-64 en 65/96, Uecker e.a., *Jur.* 1997, I-3171 /3.3  
C-106/96, VK v. Commissie, *Jur.* 1998, I-2729 /2.4.4.2  
C-114/96, BelaMühle, *Jur.* 1977, 1211 /3.2.5  
C-122/96, Saldanha e.a., *Jur.* 1997, I-5325 /4.6.1.1  
C-159/96, Portugal v. Commissie, *Jur.* 1998, I-7379 /2.4.4.3  
C-209/96, VK v. Commissie, *Jur.* 1998, I-5655 /4.6.1.2, 5.3.1.2  
C-228/96, Aprile, *Jur.* 1998, I-7141 /2.4.5.3  
C-231/96, Edilizia, *Jur.* 1998, I-4951 /2.4.5.3  
C-249/96, Grant, *Jur.* 1998, I-621 /3.2.3, 3.5.1.2  
C-260/96, Ministero delle Finanze v. Spac, *Jur.* 1998, I-4997 /2.4.5.3  
C-279 tot 281/96, Ansaldo Energia e.a., *Jur.* 1998, I-5025 /2.4.5.3  
C-298/96, Oelmühle Hamburg e.a., *Jur.* 1998, I-4767 /4.4.3.2, 5.3.1.2, 5.3.2.2.2, 5.4  
C-309/96, Annibaldi, *Jur.* 1997, I-7493 /3.5.2  
C-315/96, Lopez Export, *Jur.* 1998, I-317 /4.6.1.3  
C-325/96, Fábrica de Queijo Eru Portuguesa, *Jur.* 1997, I-7249 /4.4.3.3  
C-326/96, Levez, *Jur.* 1998, I-7835 /2.4.5.3  
C-372/96, Pontillo, *Jur.* 1998, I-5091 /4.3.4

- C-375/96, Zaninotto, *Jur.* 1998, II-6629 /4.6.1.3  
C-10 tot C-22/97, Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE'90 e.a., *Jur.* 1998, I-6307 /2.4.5.3  
C-75/97, België v. Commissie (Maribel), *Jur.* 1999, I-3671 /5.3.2.1  
C-76/97, Tögel, *Jur.* 1998, I-5357 /2.4.6.1  
C-107/97, Rombi e.a., *Jur.* 2000, I-3367 /3.3, 4.2.1, 4.3.1  
C-110/97, Nederland v. Raad, *Jur.* 2001, I-8763 /4.6.1.1, 4.6.1.2, 4.6.1.3  
C-120/97, Upjohn, *Jur.* 1999, I-223 /4.2.1  
C-126/97, Ecoswiss, *Jur.* 1999, I-3055 /4.2.1  
C-131/97, Carbonari e.a., *Jur.* 1999, I-1103 /2.4.6.1  
C-185/97, Coote, *Jur.* 1998, I-5199 /2.4.5.3, 2.4.6.1  
C-262/97, Engelbrecht, *Jur.* 2000, I-7321 /2.4.6.1  
C-292/97, Karlsson e.a., *Jur.* 2000, I-2737 /3.5.2  
C-293/97, Standley e.a., *Jur.* 1999, I-2603 /3.3  
C-372/97, Italië v. Commissie, *Jur.* 2004, I-3679 /4.6.3.1, 4.6.4.3, 5.3.2.2.2  
C-381/97, Belgocodex, *Jur.* 1998, I-8153 /8.7.2  
C-60/98, Butterfly Music, *Jur.* 1999, I-3939 /4.6.1.1  
C-99/98, Oostenrijk v. Commissie, *Jur.* 2001, I-1101 /5.3.2.1  
C-224/98, D'Hoop, *Jur.* 2002, I-6191 /4.6.1.1  
C-258/98, Carra e.a., *Jur.* , I-4217 /2.4.6.1  
C-277/98, Frankrijk v. Commissie, *Jur.* 2001, I-8453 /2.4.6.2  
C-285/98, Kreil, *Jur.* 2000, I-69 /2.4.6.1  
C-340/98, Italië v. Raad, *Jur.* 2002, I-2663 /4.6.1.1  
C-351/98, Spanje v. Commissie, *Jur.* 2002, I-8031 /4.6.4.1  
C-377/98, Nederland v. Parlement en Raad, *Jur.* 2001, I-7079 /2.4.6.4  
C-378/98, Commissie v. België, *Jur.* 2001, I-5107 /5.3.2.1  
C-396/98, Scholßstraße, *Jur.* 2000, I-4279 /4.6.1.2  
C-400/98, Breitsohl, *Jur.* 2000, I-4321 /4.6.1.2  
C-402/98, ATB e.a., *Jur.* 2000, I-5501 /4.3.4, 4.6.1.1  
C-17/99, Frankrijk v. Commissie, *Jur.* 2001, I-2481 /7.5.3.2  
C-133/99, Nederland v. Commissie, *Jur.* 2002, I-4943 /6.7.1  
C-173/99, BECTU, *Jur.* 2001, I-4881 /3.5.1.2  
C-261/99, Commissie v. Frankrijk, *Jur.* 2001, I-2537 /2.4.6.2, 7.5.3.2  
C-309/99, Wouters e.a., *Jur.* 2002, I-1577 /3.5.1.2  
C-310/99, Italië v. Commissie, *Jur.* 2002, I-2289 /5.3.2.1  
C-334/99, Duitsland v. Commissie, *Jur.* 2003, I-1139 /4.6.4.3  
C-373/99, Griekenland v. Commissie, *Jur.* 2001, I-9619 /4.4.3.3  
C-382/99, Nederland v. Commissie (Grenspomphouders), *Jur.* 2002, I-5163 /5.3.2.2, 6.7.2.2  
C-462/99, Connect Austria, *Jur.* 2003, I-5197 /2.4.6.1  
C-482/99, Frankrijk v. Commissie, *Jur.* 2002, I-4397 /5.3.2.1  
C-499/99, Commissie v. Spanje, *Jur.* 2002, I-6031 /5.3.2.1  
C-20/00 en C-64/00, Booker Aquaculture e.a., *Jur.* 2003, I-7411 /3.3, 3.5.1.2  
C-53/00, Ferring, *Jur.* 2001, I-9067 /5.3.2.1  
C-62/00, Marks & Spencer, *Jur.* 2002, I-63252 /2.4.6.1

- C-112/00, Schmidberger, *Jur.* 2003, I-5659 /3.3  
C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, *Jur.* 2002, I-1049 /4.6.1.1  
C-209/00, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 2002, I-11695 /5.3.2.2  
C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, *Jur.* 2002, I-6452 /6.7.1  
C-278/00, Griekenland v. Commissie, *Jur.* 2004, I-3997 /4.6.3.1, 5.3.2.1  
C-280/00, Altmark Trans e.a., *Jur.* 2003, I-7747 /5.3.2.1  
C-336/00, Huber, *Jur.* 2002, I-7699 /5.3.1.2, 5.3.1.3  
C-339/00, Ierland v. Commissie, *Jur.* 2003, I-11757 /4.6.4.3  
C-404/00, Commissie v. Spanje, *Jur.* 2003, I-6695 /5.3.2.1, 5.3.2.2  
C-442/00, Caballero, *Jur.* 2002, I-11915 /3.3  
C-453/00, Kühne & Heitz, *AB* 2004, 58 /4.2.1  
C-5/01, België v. Commissie (Cockerill Sambre), *Jur.* 2002, I-11911 /8.7.3.1  
C-14/01, Niemann (Molkerei Wagenfeld), *Jur.* 2003, I-2279 /5.3.2.2.1  
C-34/01 - C-38/01, Enrisorce, *Jur.* 2003, I-14243 /5.3.2.1, 8.7.3.1  
C-91/01, Italië v. Commissie, *Jur.* 2004, I-4355 /4.6.3.1, 5.3.2.2.2  
C-198/01, CIF, *Jur.* 2003, I-8055 /2.4.6.1  
C-224/01, Köbler, *Jur.* 2003, I-10239 /3.2.2  
C-240/01, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 2004, I-4733  
C-256/01, Allonby, *Jur.* 2004, I-873 /3.5.1.2  
C-261/01 en C-262/01, Van Calster en Cleeren en Openbaar Slachthuis, *Jur.* 2003, I-12249  
/5.3.2.1, 8.7.3.1  
C-240/01, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 2004, I-4733 /5.3.2.2.2  
C-276/01, Steffensen, *Jur.* 2001, I-3735 /2.4.5.3  
C-397/01 - C-403/01, Pfeiffer e.a., *Jur.* 2004, I-8835 /2.4.6.1  
C-487/01 en 7/02, Gemeente Leusden, *Jur.* 2004, I-5337 /4.2.1  
C-491/01, British American Tobacco, *Jur.* 2002, I-11453 /4.4  
C-37 en C-38/02, Di Lenardo en Dilexport, *Jur.* 2004, I-6911 /4.4.3.1, 4.6.1.3  
C-71/02, Karner, *Jur.* 2004, I-3025 /3.3  
C-99/02, Commissie v. Italië, *Jur.* 2004, I-3353 /5.3.2.1, 5.3.2.2.2  
C-174/02, Streekgewest, *Jur.* 2005, I-85 /5.3.2.1  
C-183/02, P. Demesa en Territorio Historico de Alava, *Jur.* 2004, I-10609 /5.3.2.2.2  
C-201/02, Wells, *Jur.* 2004, I-723 /3.4, 4.6.2.2  
C-304/02, Commissie v. Frankrijk, *Jur.* 2005, I-6263 /5.3.2.1  
C-345/02, Pearle e.a., *Jur.* 2004, I-7139 /5.3.2.1, 5.3.2.2.2  
C-371/02, Björnekulla Fruktindustrier, *Jur.* 2004, I-5791 /2.4.6.1  
C-376/02, Stichting “Goed Wonen”, *Jur.* 2005, I-3445 /3.3, 8.7.2  
C-384/02, Gronggaard en Bang, *Jur.* 2005, I-9939 /4.2.1  
C-387/02, C-391/02 en C-403/02, Berlusconi e.a., *Jur.* 2005, I-3565 /4.6.1.2  
C-459/02, Gereken & Procola, *Jur.* 2004, I-7315 /4.6.1.2  
C-17/03, VEMW e.a., *Jur.* 2005, I-4983 /4.6.1.1  
C-105/03, Pupino, *Jur.* 2005, I-5285 /1.1, 2.4.6.1  
C-110/03, België v. Commissie, *Jur.* 2005, I-2801 /4.6.1.2  
C-160/03, Eurojust, *Jur.* 2005, I-2077 /3.5.1.2

- C-182/03 en C-217/03, België v. Commissie (Forum 187), *Jur.* 2006, I-5479 /4.3.1, 4.6.3.1  
 C-199/03, Ierland v. Commissie, *Jur.* 2005, I-8027 /4.4.3.3  
 C-346/03 en C-529/03, Atzeni e.a., *Jur.* 2006, I-1875 /4.3.1, 5.3.2.2, 5.3.2.2.2  
 C-415/03, Commissie v. Griekenland, *Jur.* 2005, I-3875 /5.3.2.1  
 C-461/03, Gaston Schul, *Jur.* 2005, I-10513 /2.4.6.2  
 C-485/03 - C-490/03, Commissie v. Spanje, *Jur.* 2006, I-11887 /5.3.2.1  
 C-508/03, Commissie v. Verenigd Koninkrijk (VK), *Jur.* 2006, I-3969 /3.4, 4.3.4, 4.4.4, 4.6.2.2  
 C-540/03, Parlement v. Raad, *Jur.* 2006, I-5769 /3.5.1.2  
 C-144/04, Mangold, *Jur.* 2005, I-9981 /3.3  
 C-181/04, Elmeka, *Jur.* 2006, I-8167 /8.7.2  
 C-212/04, Adeneler e.a., *Jur.* 2006, I-6057 /2.4.6.1  
 C-248/04, Cosin, *Jur.* 2006, I-10211 /5.3.1.2  
 C-266/04 - 270/04, C-276/04 en C-321/04-325/04, Casino France e.a., *Jur.* 2005, I-9481 /8.7.3.1  
 C-328/04, Vajnai, *Jur.* 2005, I-8577 /3.3  
 C-368/04, Transalpine Olleitung, *Jur.* 2006, I-9957 /5.3.2.1  
 C-392/04 & C-422/04, i-21 & Arcor, *AB* 2006, 411 /4.2.1  
 C-503/04, Commissie v. Duitsland, *Jur.* 2007, I-6153 /5.3.2.1  
 C-526/04, Laboratoires Boiron, *Jur.* 2006, I-7529 /5.3.2.1  
 C-28/05, Dokter e.a., *Jur.* 2006, I-5431 /3.3, 3.5.1.1, 9.5  
 C-94/05, Emsland-Stärke, *Jur.* 2006, I-2619 /4.4.3.3  
 C-222/05 - 225/05, Van der Weerd e.a., *Jur.* 2007, I-4233 /2.4.5.3  
 C-232/05, Commissie v. Frankrijk, *Jur.* 2006, I-10071 /5.3.2.1  
 C-341/05, Laval un Partneri, *Jur.* 2007, I-11767 /3.5.1.2  
 C-432/05, Unibet, *Jur.* 2007, I-2271 /2.4.5.3  
 C-438/05, The International Transport Workers' Federation e.a., *Jur.* 2007, I-10779 /3.5.1.2  
 C-441/05, Roquette Frères, *Jur.* 2007, I-1993 /5.3.2.2  
 C-45/06, Campina, *Jur.* 2007, I-2089 /4.6.1.2  
 C-158/06, ROM-projecten, *Jur.* 2007, I-5103 /5.3.1.2, 5.3.1.3  
 C-199/06, CELF e.a., *Jur.* 2008, I-469 /5.3.2.1, 7.5.3.2  
 C-246/06, Josefa Navarro, *Jur.* 2008, I-105 /3.3  
 C-268/06, Impact, *Jur.* 2008, I-2483 /2.4.5.3  
 C-280/06, ETI e.a., *Jur.* 2007, I-10893 /2.4.6.2  
 C-383/06 en C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening e.a., *Jur.* 2008, I-1561; *JB* 2008, 104 /4.4.3.2, 5.3.1.3, 6.7.1  
 C-427/06, Bartsch, *Jur.* 2008, I-7245 /3.3  
 C-450/06, Varec, *Jur.* 2008, I-581 /2.4.5.3  
 C-349/07, Sopropé, *Jur.* 2008, I-10369 /3.3  
 C-369/07, Commissie v. Griekenland, *AB* 2009, 298 /5.3.2.1  
 C-384/07, Wienstrom, *Jur.* 2008, I-10393 /5.3.2.1  
 C-546/07, Commissie v. Duitsland, n.n.g. /4.6.4.3  
 C-2/08, Olimpiclub, *Jur.* 2009, I-7501 /2.4.5.3

C-63/08, Pontin, *Jur.* 2009, I-10467 /2.4.5.3  
 C-201/08, Plantanol, *Jur.* 2009, I-8343 /4.2.1, 4.3.3  
 C-226/08, Stadt Papenburg, n.n.g. /4.2.1, 4.6.1.1  
 C-317/08 - C-320/08, Allassini, *AB* 2010, 157 /2.4.5.3  
 C-441/08, Elektrowina Pątrów II sp. zoo, *Jur.* 2009, I-10799 /4.6.1.1, 4.6.1.2  
 C-449/08, Elbertsen, *Jur.* 2009, I-10241 /4.6.1.1  
 C-358/08, Aventis Pasteur, *Jur.* 2009, I-11305 /4.3.3  
 C-1/09, CELF II, n.n.g. /7.5.3.2

### **President Hof van Justitie:**

C-255/90 P, Burban, *Jur.* 1992, I-2253 /3.5.2  
 C-51/95 P, Unifruit Hellas, *Jur.* 1997, I-727 /4.6.1.3  
 C-90/95 P, De Compte, *Jur.* 1997, I-1999 /4.4.3.3, 4.6.2.2, 4.6.2.4  
 C-355/95 P, TWD II, *Jur.* 1987, I-2549 /5.3.2.2.2  
 C-357/95 P, ENU, *Jur.* 1997, I-1329 /4.4.2  
 C-104/97 P, Atlanta, *Jur.* 1999, I-6983 /4.6.1.1, 4.6.1.3  
 C-310/97 P, AssiDomän Kraft, *Jur.* 1999, I-5363 /4.2.1, 5.3.2.2  
 C-1/98 P, Corus UK (British Steel), *Jur.* 2000, I-10349 /4.4.3.1, 4.6.4.1  
 C-83/98 P, Ladbroke, *Jur.* 2000, I-3271 /5.3.2.2.1, 5.3.2.2.2  
 C-352/98 P, Bergaderm en Goupil, *Jur.* 2000, I-5291 /4.4.5  
 C-270/99 P, Z. v. Europees Parlement, *Jur.* 2001, I-9197 /3.5.1.2  
 C-500/99 P, Conserve Italia, *Jur.* 2002, I-867 /4.6.2.2  
 C-44/00 P, Sodima, *Jur.* 2000, I-11231 /4.6.3.1, 4.6.4.2  
 C-74/00 P en C-75/00 P, Falck e.a., *Jur.* 2002, I-7869 /4.6.1.2, 4.6.4.3  
 C-298/00 P, Italië v. Commissie, *Jur.* 2004, I-4087 /4.6.4.2, 4.6.4.3, 5.3.2.2.2  
 C-164/01 P, van den Berg, *Jur.* 2004, I-10225 /4.4.2  
 C-189, 202, 205, 208 en 213/02 P, Dansk Rørindustri e.a., *Jur.* 2005, I-5425 /4.6.4.1, 4.6.4.2, 5.3.2.2.2  
 C-181/03 P, Nardone, *Jur.* 2005, I-199 /3.5.1.2  
 C-397/03 P, Archer Daniels Midland e.a., *Jur.* 2006, I-4429 /4.2.1, 4.6.1.2  
 C-442/03 P en C-471/03 P, P&O European Ferries (Vizcaya) e.a., *Jur.* 2006, I-4845 /4.3.1, 5.3.2.2.1  
 C-341-342/06 P, Chronopost e.a., *Jur.* 2008, I-4777 /2.4.5.3  
 C-519/07 P, Koninklijke Friesland Campina, *Jur.* 2009, I-8495 /4.6.3.1

### **Gerecht:**

T-7/89, Hercules Chemicals, *Jur.* 1991, II-1711 /4.6.3.1  
 T-18/89 & T-24/89, Tagarus, *Jur.* 1991, II-53 /4.2.1  
 T-33/89, Blackman, *Jur.* 1993, II-249 /4.4.3.1  
 T-46/89, Pitrone, *Jur.* 1990, II-577 /4.6.3.1  
 T-63/89, Latham, *Jur.* 1991, II-19 /4.6.4.1  
 T-123/89, Chomel, *Jur.* 1990, II-131 /4.2.1, 4.3.1, 4.4.1, 4.6.2.1, 4.6.2.2, 4.6.3.1, 4.6.4.3  
 T-141/89, Tréfileurope, *Jur.* 1995, II-791 /4.4.2

- T-163/89, Sebastiani, *Jur.* 1991, II-715 /4.6.3.1  
T-18/90, Jongen, *Jur.* 1991, II-187 /4.6.3.1  
T-23/90, Peugeot, *Jur.* 1991, II-653 /4.4.3.1, 4.6.4.3  
T-30/90, Zoder, *Jur.* 1991, II-207 /4.6.3.1  
T-14/91 (Order), Weyrich, *Jur.* 1991, II-235 /4.2.1  
T-20/91, Holtbecker, *Jur.* 1992, II-2599 /4.4.3.3, 4.6.3.1, 4.6.4.2  
T-26/91, Kupka-Floridi, *Jur.* 1992, II-1615 /4.6.4.1  
T-33/91, Williams, *Jur.* 1992, II-2499 /4.6.4.1, 4.6.4.3, 4.6.5  
T-83/91, Tetra Pak, *Jur.* 1994, II-755 /4.4.3.3  
T-90/91 & T-62/92, De Compte, *Jur.* 1995, I-A-1, II-1 /4.6.2.2  
T-109/91, Fleuren Compost, *Jur.* 2004, II-127 /6.7.2.2  
T-22/92, Weißenfels, *Jur.* 1993, II-1095 /4.6.3.1  
T-2/93, Air France, *Jur.* 1994, II-323 /4.4.3.3  
T-5/93, Tremblay e.a., *Jur.* 1995, II-185 /4.6.4.3  
T-7/93, Langnese-Iglo, *Jur.* 1995, II-1533 /4.6.3.1  
T-44/93, Saby, *Jur.* 1995, FP-I-A-175, II-541 /4.6.4.3  
T-244/93 en T-486/93, TWD, *Jur.* 1995, II-2265 /5.3.2.2.2  
T-429/93, Héritiers d'Edmond Ropars e.a., *Jur.* 2000, II-2439 /4.5.1  
T-450/93, Lisretal, *Jur.* 1994, II-1177 /3.5.2  
T-451/93, San Marco, *Jur.* 1994, II-1061 /4.6.2.4  
T-459/93, Siemens, *Jur.* 1995, II-1675 /5.3.2.1, 5.3.2.2, 5.3.2.2.1, 5.3.2.2.2  
T-465/93, Murgia Messapica, *Jur.* 1994, II-361 /4.4.1, 4.4.2, 4.6.3.1  
T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 en T-477/93, O'Dwyer e.a., *Jur.* 1995, II-2071 /4.3.5.1, 4.6.1.3  
T-472/93, Campo Ebro, *Jur.* 1995, II-421 /4.4.3.1, 4.6.1.3  
T-489/93, Unifruit Hellas, *Jur.* 1994, II-1201 /4.4.1, 4.4.3.1, 4.6.1.3, 4.6.3.1  
T-493/93, Hansa-Fisch, *Jur.* 1995, II-575 /4.4.2  
T-498/93, Dornonville de la Cour, *Jur.* 1994, FP-I-A-257, II-813 /4.6.4.2  
T-521/93, Atlanta e.a., *Jur.* 1996, II-1707 /4.6.1.3, 4.6.3.1  
T-534/93, Grynberg en Hall, *Jur.* 1994, FP-I-A-183, II-595 /4.3.1, 4.6.3.1  
T-537/93, Tromeur, *Jur.* 2000, II-2457 /4.5.1  
T-551/93, T-231-234/94, Industrias Pesqueras Campos, *Jur.* 1996, II-247 /4.4.3.3, 4.4.5  
T-554/93, Saint en Murray, *Jur.* 1997, II-563 /4.5.1  
T-571/93, Lefebvre e.a., *Jur.* 1995, II-2379 /2.3.2, 4.6.3.1  
T-576-582/93, Browet e.a., *Jur.* 1994, II-677, I-A-191, II-619 /4.4.3.1  
T-587/93, Ortega Urretavizcaya, *Jur.* 1996, FP-I-A-349, II-1027 /4.6.3.1  
T-20/94, Hartmann, *Jur.* 1997, II-595 /4.5.1  
T-67/94, Ladbroke Racing, *Jur.* 1998, II-1 /4.3.2, 4.4.3.3, 5.3.2.2.1  
T-115/94, Opel Austria, *Jur.* 1997, II-39 /4.2.1, 4.6.1.2  
T-141/94, Thyssen Stahl, *Jur.* 1999, II-347 /4.4.3.1  
T-155/94, Climax Paper Converters, *Jur.* 1996, II-873 /4.6.4.1  
T-167/94, Nölle, *Jur.* 1995, II-2589 /3.5.2  
T-195/94 en T-202/94, Quiller en Heusmann, *Jur.* 1997, II-2247 /4.5.1



- T-229/94, Deutsche Bahn, *Jur.* 1997, II-1689 /4.6.3.1  
T-243/94, British Steel, *Jur.* 1997, II-1887 /4.4.3.1, 4.6.1.3, 4.6.4.1  
T-244/94, Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a., *Jur.* 1997, II-1963 /4.6.1.3, 4.6.4.1  
T-305 - T-307/94, T-313/94 - T-316/94, T-318/94, T-328/94, T-329/94 en T-335/94, LVM, *Jur.* 1999, II-931 /3.5.1.1  
T-331/94, IPK-München, *Jur.* 1997, II-1665 /4.4.3.3, 4.6.2.4  
T-336/94, Efisol, *Jur.* 1996, II-1343 /4.3.5.1, 4.4.3.1, 4.4.3.3, 4.6.2.2, 4.6.3.1, 4.6.4.1  
T-380/94, AIUFFASS e.a., *Jur.* 1996, II-2169 /4.6.4.1  
T-8/95 en T-9/95, Pelle e.a., *Jur.* 2007, II-4117 /4.5.1  
T-73/95, Oliveira, *Jur.* 1997, II-381 /4.4.3.3, 4.6.2.4  
T-81/95, Interhotel, *Jur.* 1997, II-1265 /4.3.5.1, 4.4.3.2, 4.6.2.4  
T-105/95, WWF UK v. Commissie, *Jur.* 1997, II-313 /4.6.4.1  
T-119/95, Hauer, *Jur.* 1998, II-2713 /4.4.3.1  
T-149/95, Ducros, *Jur.* 1997, II-2031 /4.6.4.1  
T-195/95, Guérin Automobiles, *Jur.* 1997, II-679 /4.6.3.1  
T-213/95 en T-18/96, SCK en FNK, *Jur.* 1997, II-1739 /3.5.1.2  
T-227/95, Kraft, *Jur.* 1997, II-1185 /4.5.2.1  
T-66/96 en T-221/97, Mellett, *Jur.* 1998, II-1305 /4.6.3.1  
T-92/96, Monaco, *Jur.* 1997, FP-I-A-195, II-573 /4.6.4.3, 4.6.5  
T-95/96, Gestevisión Telecinco, *Jur.* 1998, II-3407 /4.6.4.3  
T-105/96, Pharos, *Jur.* 1998, II-285 /4.3.5.1, 4.6.3.1  
T-113/96, Dubois e.a., *Jur.* 1998, II-125 /4.3.4, 4.4.1, 4.4.2, 4.6.3.1  
T-126/96 en T-127/96, BFM, *Jur.* 1998, II-3437 /4.4.3.3, 5.3.2.2.2  
T-129/96, Preussag Stahl, *Jur.* 1998, II-609 /4.4.3.1, 4.6.3.1, 5.3.2.2.2  
T-132 en T-143/96, Freistaat Sachsen e.a., *Jur.* 1999, II-3663 /4.6.3.1  
T-134/96, Smets, *Jur.* 1997, II-2333, I-A-371, II-999 /4.6.4.1  
T-182/96, Partex, *Jur.* 1999, II-2673 /4.4.3.2, 4.4.3.3, 4.6.3.1, 5.3.1.3  
T-203/96, Embassy Limousines e.a., *Jur.* 1998, II-4239 /4.2.1, 4.3.1, 4.6.3.1  
T-10/97 en T-11/97, Unifrigo Gadius e.a., *Jur.* 1998, II-2231 /4.4.3.2  
T-37/97, Forges de Clabec, *Jur.* 1999, II-859 /4.2.1  
T-46/97, SIC, *Jur.* 2000, II-2125 /4.6.4.3  
T-126/97, Sonasa, *Jur.* 1999, II-2793 /4.4.3.2, 4.4.3.3, 4.6.2.4  
T-142/97, Branco (I), *Jur.* 1998, II-3567 /4.4.3.2, 4.4.3.3, 4.6.2.4, 5.3.1.3  
T-266/97, Vlaamse Televisie Maatschappij, *Jur.* 1999, II-2329 /4.6.3.1  
T-290/97, Mehibas Dordtselaan, *Jur.* 2000, II-15 /4.3.1, 4.6.3.1  
T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-600/97-T-607/97, T-1/98, T-3/98-T6/98, Alzetta e.a., *Jur.* 2000, II-2319 /4.6.3.1  
T-43/98, Emesa Sugar (Free Zone), *Jur.* 2001, II-3519 /4.6.1.1  
T-46 en T-151/98, CCRE, *Jur.* 2000, II-167 /4.4.3.1, 4.6.2.4, 4.6.3.1  
T-65/98, Van den Bergh Foods, *Jur.* 2003, II-4653 /4.6.3.1  
T-182/98 (Order), UPS Europe v. Commissie, *Jur.* 1999, II-2857 /4.6.4.1  
T-191, T-212-T214/98, Atlantic Container Line e.a., *Jur.* 2003, II-3275 /4.6.4.1  
T-7/99, Medici Grimm, *Jur.* 2000, II-2671 /4.6.1.2

- T-18/99, Cordis, *Jur.* 2001, II-913 /4.6.1.1  
T-22/99, Rose, *Jur.* 2000, FP-I-A-27, II-115 /4.4.3.3  
T-23/99, LR AF 1998, *Jur.* 2002, II-1705 /4.6.4.1  
T-31/99, ABB Asea Brown Boveri, *Jur.* 2001, II-1881 /4.6.1.3  
T-52/99, T. Port, *Jur.* 2001, II-981 /4.3.4, 4.6.1.1  
T-54/99, max. Mobil, *Jur.* 2002, II-313 /3.5.1.2  
T-55/99, CETM, *Jur.* 2000, II-3207 /4.6.3.1, 5.3.2.2.1  
T-70/99, Alpharma, *Jur.* 2002, II-3495 /4.6.3.1  
T-72/99, Meyer, *Jur.* 2000, II-2521 /4.3.1, 4.4.1, 4.6.3.1  
T-126/99, Graphischer Maschinenbau, *Jur.* 2002, II-2427 /4.6.3.1  
T-141-142, 150-151/99, Vela en Tecnagrind, *Jur.* 2002, II-4547 /4.6.2.4  
T-155/99, Dieckmann e.a., *Jur.* 2001, II-3143 /4.5.1, 4.6.1.3  
T-196/99, Area Cova e.a., *Jur.* 2002, II-3597 /4.3.4, 4.6.1.1  
T-192/99, Dunnett e.a., *Jur.* 2001, II-813, I-A-65, II-313 /3.2.3  
T-197/99, Gooch, *Jur.* 2000, I-A-271, II-1247 /4.6.2.2  
T-346/99 - T-348/99, Diputación Foral de Alava e.a., *Jur.* 2002, II-4259 /4.6.3.1, 4.6.4.3  
T-67, 68, 71 en 78/00, JFE Engineering, *Jur.* 2004, II-2501 /4.6.4.1  
T-195/00, Travelex Global & Financial Services e.a., *Jur.* 2003, II-1677 /4.3.4  
T-223/00, Kyowa Hakko Kogyo, *Jur.* 2003, II-2553 /4.6.3.1  
T-251/00, Lagardère e.a., *Jur.* 2002, II-4825 /4.3.4, 4.6.2.1, 4.6.2.3, 4.6.2.2  
T-308/00, Salzgitter, *Jur.* 2004, II-1933 /4.6.3.1  
T-310/00, MCI, *Jur.* 2004, II-3253 /4.6.4.2  
T-64 en 65/01, Afrikanische Frucht-Compagnie e.a., *Jur.* 2004, II-521 /4.6.1.1  
T-109/01, Fleuren Compost, *Jur.* 2004, II-127 /4.4.2, 4.6.3.1, 5.3.2.2.1, 5.3.2.2.2  
T-116/01 en T-118/01, P&O European Ferries (Vizcaya), *Jur.* 2003, II-2957 /5.3.2.2.1, 5.3.2.2.2  
T-125/01, Marti Peix, *Jur.* 2003, II-865 /5.3.2.2.2  
T-137/01, StadtSportverband Neuss e.a., *Jur.* 2003, II-3103 /4.6.2.4  
T-176/01, Ferriere Nord, *Jur.* 2004, II-3931 /4.6.4.1  
T-177/01, Jégo-Quééré, *Jur.* 2002, II-2365 /3.5.1.2  
T-180/01, Euroagri, *Jur.* 2004, II-369 /4.6.2.2, 4.6.2.4  
T-217/01, Forum des migrants, *Jur.* 2003, II-1563 /4.4.3.3  
T-236/01, T-239/01, T-244/01, T-246/01, T-251/01 & T-252/01, Tokai Carbon, *Jur.* 2004, II-1181 /4.2.1  
T-273/01, Innova Privat-Akademie, *Jur.* 2003, II-1093 /4.6.3.1  
T-107/02, GE Betz, *Jur.* 2004, II-1845 /4.6.3.1  
T-144/02, Eagle, *Jur.* 2004, II-3381, I-A-275, II-1231 /4.6.1.2  
T-219/02 & T-337/02, Herrera, *Jur.* 2004, FP-I-A-319, II-1407 /3.5.1.2  
T-231/02, Gonnelli e.a., *Jur.* 2004, II-1051/2.4.6.1  
T-283/02, EnBW Kernschaft, *Jur.* 2005, II-913 /4.6.3.1  
T-357/02, Freistaat Sachsen, *Jur.* 2007, II-1261 /4.6.1.1  
T-347/03, Branco, *Jur.* 2005, II-2555 /4.6.3.1  
T-348/03, Koninklijke Friesland Foods, *Jur.* 2007, II-101 /4.3.2, 4.4.5, 4.6.3.1

T-162/04, Eugenia Branco, *Jur.* 2006, II-102 /4.3.4, 4.4.3.2  
 T-193/04, Tillack, *Jur.* 2006, II-3995 /3.5.1.2  
 T-239/04 en T-323/04, Italië v. Commissie, *Jur.* 2007, II-3265 /5.3.2.2.2  
 T-374/04, Duitsland v. Commissie, *Jur.* 2007, II-4431 /4.6.4.1  
 T-416/04, Kontouli, *Jur.* 2006, I-A-2-181, II-A-2-897 /4.6.2.2, 4.6.2.4  
 T-427/04 en T-17/05, France Télécom, n.n.g. /4.6.3.2, 5.3.2.2.1  
 T-216/05, Mebrom, *Jur.* 2007, II-1507 /4.4.3.1, 4.6.3.1  
 T-376/05 en T-383/05, TEA-CEGOS e.a., *Jur.* 2006, II-205 /4.6.2.2, 4.6.2.3  
 T-310/06, Hongarije v. Commissie, *Jur.* 2007, II-4619 /4.3.2, 4.6.1.1, 4.6.1.2  
 T-380/06, Vischim, *Jur.* 2009, II-3911 /4.2.1, 4.6.1.2  
 T-177/07, Mediaset, n.n.g. /4.6.3.2, 5.3.2.1, 5.3.2.2.2  
 T-334/07, Denka International, *Jur.* 2009, II-4205 /4.3.1, 4.6.1.1, 4.6.3.2  
 T-53/08, Italië v. Commissie, n.n.g. /4.6.3.1  
 T-62/08, ThyssenKrup Acciai Speciali Terni SpA, n.n.g. /5.3.2.2.2  
 T-549/08, Luxemburg v. Commissie, n.n.g. /4.6.3.1, 4.6.4.3

### **Europees Hof voor de rechten van de mens:**

30 juni 2005, *Bosphorus*, AB 2006, 273 /3.5.1.2

## ***II Nederland***

### **Kroonberoep**

29 oktober 1981, AB 1982, 60 /6.4.2.2  
 10 november 1983, AB 1984, 99 /6.3.3.1

### **Hoge raad:**

4 januari 1963, NJ 1964, 202 /6.4.1  
 8 mei 1968, BNB 1968, 143 /6.6.4.3  
 7 januari 1970, BNB 1970, 78 /6.6.4.1  
 14 oktober 1970, BNB 1971, 3 /6.4.3.2  
 12 april 1978, AB 1979, 533; NJ 1979, 533 /6.4.3.2, 6.6.4.1  
 7 maart 1979, AB 1979, 218 /6.6.1.2  
 26 september 1979, AB 1980, 210 /6.4.1, 6.6.3.1, 6.6.3.2  
 23 juni 1982, BNB 1983, 15, NJ 1983, 121 /6.3.2, 6.6.4.1, 6.6.4.2  
 1 december 1982, BNB 1983, 49 /6.6.4.1, 6.6.4.2  
 20 april 1983, BNB 1983, 180 /6.6.4.2  
 18 april 1984, AB 1984, 500 /6.4.4  
 14 april 1989, AB 1989, 207 /6.4.3.2  
 23 juni 1989, AB 1989, 551 /6.4.1  
 2 februari 1990, NJ 1993, 635 /6.5.1, 6.6.3.2  
 28 maart 1990, NJ 1991, 118 /6.6.4.1  
 18 januari 1991, AB 1991, 242 /6.6.1.3  
 27 november 1992, AB 1993, 338; ABklassiek 2009, 287 /6.4.2.2, 6.6.3.1

23 maart 1994, *BNB* 1994, 145 /6.4.2.2  
7 oktober 1994, *AB* 1996, 125 /6.5.1  
17 november 1995, *NJ* 1997, 185 /6.4.3.1, 6.4.4  
9 april 1999, *NJ* 2000, 219 /6.2.3.3  
14 juni 2000, *LJN* AA6205 /6.4.4, 6.6.3.1  
2 november 2004, *LJN* AR1797 /6.7  
9 september 2005, *AB* 2006, 286 /6.5.1  
10 augustus 2007, *AB* 2007, 388 /6.7.1  
14 augustus 2009, *LJN* BJ5039 /6.7.1  
25 juni 2010, *AB* 2010, 334 /6.4.2.2, 6.5.1

**Gerechtshof:**

Den Haag 29 maart 2007, *LJN* BA3417 /6.5.1

**Rechtbank:**

Zutphen 20 mei 2003, *LJN* AF9788 /6.7.2.2  
Arnhem 29 juni 2007, *LJN* BB2829 /6.4.2.2  
Amelo 7 november 2007, *LJN* BC2411 /6.5.1

**Voorzitter rechtbank:**

Assen 2 oktober 2000, *LJN* AA7472 /6.7.2.2  
Groningen 8 december 2003, *AB* 2004, 26 /6.3.3.1

**Afdeling rechtspraak Raad van State:**

28 maart 1977, *AB* 1977, 304 /6.4.3.2  
11 november 1977, *AB* 1978, 246 /6.4.3.2  
20 september 1979, *AB* 1980, 149 /6.6.2.3  
23 oktober 1979, *AB* 1980, 198 /6.4.1, 6.6.2.2, 6.6.3.1  
5 november 1979, *AB* 1981, 88 /6.6.1.3  
6 december 1979, *AB* 1980, 228 /6.6.4.1  
9 juli 1980, *AB* 1981, 2 /6.6.1.3  
9 februari 1981, *AB* 1981, 371 /6.4  
27 november 1981, *AB* 1982, 139 /6.4.2.2, 6.4.4, 6.6.3.1  
26 januari 1982, *AB* 1982, 267 /6.4.2.2  
2 februari 1982, *AB* 1982, 321 /6.6.3.1  
27 september 1982, *AB* 1983, 178 /6.6.2.3  
16 juni 1983, *AB* 1983, 474 /6.6.3.1  
19 augustus 1983, *AB* 1984, 115 /6.4.4  
27 april 1984, *AB* 1985, 258 /6.4.2.2  
8 juni 1984, *AB* 1985, 188 /6.4.2.2  
20 september 1984, *Br.* 1985, 131 /6.4.2.2, 6.4.3.1  
17 december 1984, *AB* 1986, 525 /6.6.4.1  
28 maart 1985, *AB* 1985, 600 /6.6.2.2

23 april 1985, *AB* 1986, 378 /6.4.2.2  
 11 juni 1985, *AB* 1985, 558 /6.4.3.2  
 30 augustus 1985, *AB* 1986, 104 /6.6.3.1  
 5 januari 1987, *AB* 1987, 494 /6.4.3.2  
 18 februari 1987, *Gmst.* (1987) 6843.4 /6.4.2.2  
 10 juni 1987, *AB* 1988, 175 /6.4.2.2  
 14 augustus 1987, *AB* 1988, 498 /6.4.3.2  
 8 maart 1989, *AB* 1990, 15 /6.4.2.2  
 4 december 1990, *t B/S* 1990, 150, noot VERMEULEN /6.6.1.2  
 30 november 1990, *AB* 1991, 462 /6.4.3.1, 6.7.2.2  
 10 januari 1991, *AB* 1992, 69 /6.4.3.2

#### **Voorzitter Afdeling rechtspraak Raad van State:**

9 juli 1985, *AB* 1986, 124 /6.4.2.2  
 1 december 1987, *AB* 1988, 484 /6.6.4.2  
 18 maart 1988, *AB* 1989, 215 /6.6.1.3  
 20 oktober 1988, *AB* 1989, 389 /6.4.2.2  
 16 oktober 1991, *AB* 1992, 625 /6.4.2.2  
 27 mei 1992, *AB* 1992, 580 /6.6.1.3

#### **Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State:**

2 juni 1993, *AB* 1994, 13 /6.4.3.2  
 15 april 1994, *AB* 1994, 619 /6.6.4.3  
 8 december 1994, *JB* 1995, 65 /6.6.1.2  
 7 juli 1995, *AB* 1997, 117 /6.7  
 13 augustus 1996, *AB* 1996, 427 /6.4.3.2  
 23 december 1996, *AB* 1997, 413 /6.6.3.2  
 4 februari 1997, *AB* 1997, 184 /6.6.4.3  
 7 april 1997, *AB* 1997, 412 /6.6.2.2  
 12 juni 1997, *AB* 1997, 343 /6.6.4.3  
 1 augustus 1997, *Gmst.* (1998) 6860.3 /6.4.2.2  
 22 september 1997, *Br.* 1998, 124 /6.6.4.3  
 14 januari 1998, *AB* 1998, 309 /6.6.4.3  
 2 februari 1998, *AB* 1998, 181 /6.6.4.3  
 17 september 1998, *AB* 1998, 431 /6.6.3.1  
 8 juni 1999, *AB* 1999, 343 /6.4.3.2  
 17 augustus 1999, *Gmst.* (1999) 7113.5 /6.6.4.3  
 2 september 1999, *Br.* 2000, 321 /6.4.2.2  
 30 december 1999, *AB* 2000, 47 /6.6.2.1  
 1 februari 2000, *AB* 2000, 111 /6.4.2.2, 6.4.3.1, 6.5.1  
 11 juli 2000, *LJN* AA6726 /6.6.4.1  
 17 juli 2000, *LJN* AA7406 /6.6.4.1  
 15 september 2000, *AB* 2001, 154 /6.4.3.2

18 september 2000, *LJN* AA7757 /6.4.2.2  
 22 februari 2001, *LJN* AB0310 /6.6.4.3  
 22 maart 2001, *AB* 2001, 195 /6.3.2, 6.4.3.1, 6.4.3.2, 6.4.5.2  
 22 maart 2001, *LJN* AB0934 /6.6.4.3  
 27 maart 2001, *AB* 2002, 101 /6.4.3.1  
 8 juni 2001, *AB* 2001, 216 /6.4.1  
 21 juli 2001, *LJN* BN1883 /6.6.4.3  
 19 september 2001, *AB* 2002, 68 /6.6.4.3  
 12 december 2001, *AB* 2002, 323 /6.4.4, 6.6.2.1  
 28 december 2001, *AB* 2002, 380 /6.4.2.2, 6.6.4.3  
 6 februari 2002, *Br* 2002, 483 /6.4.3.2  
 24 april 2002, *LJN* AE1835 /6.6.4.3  
 22 mei 2002, *AB* 2002, 314 /6.4.1  
 4 juni 2002, *LJN* AE8045 /6.6.4.3  
 10 juli 2002, *AB* 2003, 123 /6.7.2.2  
 17 juli 2002, *AB* 2002, 404 /6.6.4.3  
 31 juli 2002, *LJN* AE5972 /6.6.4.3  
 31 juli 2002, *AB* 2003, 136 /6.6.2.2  
 11 september 2002, *AB* 2003, 106 /6.4.2.2  
 6 november 2002, *LJN* AE9866 /6.6.4.3  
 6 november 2002, *LJN* AE9891 /6.6.4.3  
 11 december 2002, *LJN* AF1762 /6.4.2.2  
 26 februari 2003, *AB* 2003, 265 /6.4.4, 6.6.3.1  
 29 april 2003, *AB* 2004, 203 /6.6.4.1  
 25 juni 2003, *LJN* AH8649 /6.4.5.2  
 12 november 2003, *LJN* AN7857 /6.6.3.2  
 26 november 2003, *AB* 2004, 123 /6.3.1  
 11 februari 2004, *LJN* AO3412 /6.4.3.2  
 10 maart 2004, *AB* 2004, 314 /6.6.2.2  
 17 maart 2004, *AB* 2004, 142 /6.4.2.2  
 30 juni 2004, *LJN* AP4646 /6.6.4.3  
 21 juli 2004, *AB* 2004, 293 /6.6.4.3  
 28 juli 2004, *LJN* AQ5758 /6.6.4.3  
 18 augustus 2004, *AB* 2004, 424 /6.6.4.3  
 25 augustus 2004, *AB* 2005, 35 /6.6.4.1  
 8 september 2004, *AB* 2004, 458 /6.4.1  
 13 oktober 2004, *LJN* AR3795 /6.4.2.2, 6.6.3.2  
 3 november 2004, *LJN* AR5074 /6.3.1  
 10 november 2004, *AB* 2005, 3 /6.6.3.1  
 18 augustus 2004, *AB* 2005, 13 /6.6.4.1  
 19 januari 2005, *AB* 2005, 50 /6.6.4.3  
 9 februari 2005, *LJN* AS5468 /6.4.3.2  
 16 maart 2005, *LJN* AT0589 /6.6.4.3

23 maart 2005, *AB* 2006, 5 /6.6.3.1  
 30 maart 2005, *AB* 2006, 6 /6.4.1  
 4 mei 2005, *AB* 2006, 8 /6.6.3.2  
 1 juni 2005, *AB* 2005, 311 /6.4.4  
 20 juli 2005, *AB* 2006, 149 /6.4.2.2  
 20 juli 2005, *LJN* AT9659 /6.6.4.3  
 10 augustus 2005, *LJN* AU0760 /6.6.4.3  
 17 augustus 2005, *LJN* AU1110 /6.6.4.3  
 7 september 2005, *AB* 2005, 352 /6.4.2.2  
 26 oktober 2005, *LJN* AU4988 /6.4.3.2  
 2 november 2005, *LJN* AU5397 /6.4.2.2  
 11 januari 2006, *AB* 2006, 208 /6.7.2.2  
 11 januari 2006, *LJN* AU9415 /6.7.2.2  
 11 januari 2006, *LJN* AU9416 /6.7.2.2  
 18 januari 2006, *AB* 2006, 186 /6.4.2.1, 6.4.2.2, 6.4.3.2, 6.6.3.2  
 18 januari 2006, *AB* 2006, 187 /6.6.3.1, 6.6.3.2, 6.7.3.2  
 1 maart 2006, *AB* 2006, 188 /6.6.3.2  
 5 april 2006, *AB* 2006, 207 /6.6.4.3  
 17 mei 2006, *AB* 2006, 328 /6.4.3.1  
 2 augustus 2006, *JB* 2006, 274 /5.3.1.3  
 16 augustus 2006, *LJN* AY6339 /6.4.2.1, 6.4.2.2  
 30 augustus 2006, *AB* 2007, 240 /6.7.1  
 30 augustus 2006, *AB* 2007, 241 /6.4.1, 6.7.1  
 29 november 2006, *AB* 2007, 127 /6.6.4.3  
 16 augustus 2006, *LJN* AY6339 /6.4.2.1  
 3 januari 2007, *AB* 2007, 70 /6.4.2.2, 6.6.4.3  
 2 mei 2007, *AB* 2007, 161 /6.6.2.3, 6.6.4.3  
 16 mei 2007, *LJN* BA5242 /6.4.2.2  
 16 mei 2007, *AB* 2007, 246 /6.6.4.3  
 18 juli 2007, *AB* 2008, 296 /6.6.2.3  
 15 augustus 2007, *LJN* BB1759 /6.4.4, 6.6.3.1  
 9 januari 2008, *LJN* BC1504 /6.3.1  
 30 januari 2008, *LJN* BC3057 /6.4.2.2  
 20 februari 2008, *LJN* BC4636 /6.6.4.3  
 26 maart 2008, *LJN* BC7617 /6.6.4.3  
 4 juni 2008, *AB* 2008, 208 /6.4.1, 6.4.2.2, 6.7.3.1  
 24 december 2008, *AB* 2009, 95 /6.7.1  
 24 december 2008, *AB* 2009, 96 /6.7.1  
 24 december 2008, *JB* 2009, 53 /5.3.1.3  
 28 januari 2009, *AB* 2009, 145 /6.6.2.3  
 4 maart 2009, *LJN* BH4646 /6.6.4.3  
 11 maart 2009, *LJN* BH5526 /6.4.3.1  
 8 april 2009, *LJN* BI0408 /6.4.2.2



28 juli 2009, *AB* 2009, 8 /6.6.2.1  
2 september 2009, *LJN* BJ6647 /6.7.3.1  
30 september 2009, *AB* 2009, 348 /6.6.4.3  
30 december 2009, *LJN* BK7995 /6.6.2.3  
17 februari 2010, *LJN* BL4167 /6.4.2.2  
14 april 2010, *LJN* BM1052 /6.4.2.1  
23 juni 2010, *LJN* BM8808 /6.7.1  
23 juni 2010, *LJN* BM8809 /6.7.1  
23 juni 2010, *LJN* BM8816 /6.7.1  
23 juni 2010, *LJN* BM8818 /6.7.1  
23 juni 2010, *LJN* BM8820 /6.7.1  
23 juni 2010, *LJN* BM8829 /6.7.1  
30 juni 2010, *LJN* BM9679 /6.7.1  
30 juni 2010, *LJN* BM9702 /6.7.1  
30 juni 2010, *LJN* BM9704 /6.7.1  
14 juli 2010, *LJN* BN1145 /6.7.1  
14 juli 2010, *LJN* BN1146 /6.7.1

**Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State:**

26 juli 1999, *AB* 2000, 139 /6.4.2.2

**Centrale Raad van Beroep:**

14 maart 1935, *AB* 1935, 503 /6.2.3.2  
31 oktober 1935, *ARB* 1936, 168 /6.2.3.2, 6.3.2, 6.6.1.2, 6.6.1.3  
23 januari 1936, *AB* 1936, 369 /6.2.3.2  
6 april 1948, *ARB* 1948, 474 /6.2.3.2, 6.3.1  
27 mei 1955, *AB* 1956, 114 /6.3.2  
26 februari 1957, *AB* 1958, 662 /6.3.1  
30 mei 1961, *AB* 1962, 198 /6.3.2  
13 april 1963, *AB* 1964, 75 /6.3.2  
13 juni 1963, *AB* 1963, 738 /6.3.2  
23 januari 1964, *AB* 1965, 594 /6.3.2  
31 mei 1972, *AB* 1973, 138 /6.4.4  
4 april 1974, *RSV* 1974, 322 /6.4.2.2  
18 februari 1975, *AB* 1975, 243 /6.4.3.2, 6.6.2.3, 6.6.3.2  
20 juni 1975, *RSV* 1976, 7 /6.4.2.2  
26 oktober 1976, *AB* 1977, 218 /6.4.2.2  
17 november 1978, *RSV* 1979, 49 /6.3.2  
30 maart 1979, *AB* 1980, 200 /6.6.2.3  
17 april 1979, *AB* 1980, 269 /6.4.3.1  
11 september 1980, *AB* 1981, 233 /6.4.3.2  
11 december 1980, *AB* 1981, 200 /6.6.1.2  
19 oktober 1981, *AB* 1982, 140 /6.4.2.2

20 oktober 1983, *AB* 1984, 100 /6.3.2, 6.3.3.1, 6.6.1.2  
 20 september 1984, *AB* 1985, 83 /6.4.2.2, 6.4.3.1  
 30 mei 1985, *AB* 1986, 577 /6.6.4.1  
 9 april 1987, *AB* 1987, 457 /6.4.3.2  
 17 december 1987, *TAR* 1988, 51 /6.3.2  
 7 november 1989, *AB* 1990, 136 /6.4.2.2  
 6 december 1989, *AB* 1990, 372 /6.4.2.1, 6.4.3.2  
 27 juni 1990, *AB* 1991, 55 /6.4.3.2  
 14 november 1990, *AB* 1991, 75 /6.4.3.2  
 14 november 1991, *TAR* 1991, 239 /6.6.1.3  
 1 juli 1992, *AB* 1993, 137 /6.4.1  
 25 augustus 1992, *AB* 1992, 617 /6.4.2.1, 6.6.3.2  
 17 februari 1994, *AB* 1994, 323 /6.6.3.1  
 14 december 1994, *AB* 1995, 254 /6.4.3.1  
 17 januari 1995, *AB* 1995, 577 /6.4.3.2  
 8 maart 1995, *RSV* 1995, 184 /6.4.1  
 21 februari 1996, *AB* 1997, 11 /6.6.3.1  
 13 maart 1996, *JB* 1996, 108 /6.6.1.2  
 24 april 1996, *AB* 1997, 95 /6.4.3.2  
 18 december 1997, *AB* 1998, 124 /6.4.4  
 21 april 1999, *AB* 1999, 319 /6.6.2.1  
 24 juni 1999, *AB* 1999, 406 /6.6.3.2  
 9 mei 2001, *AB* 2001, 228 /6.4.3.2  
 3 oktober 2001, *AB* 2001, 377 /6.4.3.2  
 31 oktober 2001, *AB* 2001, 264 /6.4.1, 6.4.3.2  
 9 april 2004, *LJN* A09490 /6.6.3.2, 6.6.4.1  
 10 juni 2004, *LJN* AP1520 /6.4.1, 6.6.3.1  
 2 december 2004, *LJN* AR6905 /6.4.3.2  
 5 januari 2006, *LJN* AT0589 /6.6.4.3  
 3 augustus 2006, *LJN* AZ0564 /6.6.3.2  
 5 juli 2007, *AB* 2007, 297 /6.6.3.2  
 23 oktober 2007, *AB* 2008, 89 /6.4.2.1  
 13 november 2007, *JB* 2008, 16 /6.6.4.2  
 19 februari 2008, *LJN* BC4607 /6.6.3.1  
 14 mei 2008, *LJN* BD3529 /6.4.3.2  
 27 augustus 2008, *LJN* BF0927 /6.4.3.2  
 5 maart 2009, *LJN* BH6430 /6.4.1  
 3 september 2009, *LJN* BJ8683 /6.6.3.1  
 24 december 2009, *LJN* BK8779 /6.6.1.1  
 18 maart 2010, *LJN* BL9549 /6.6.3.1  
 8 april 2010, *LJN* BM2115 /6.6.3.1  
 28 april 2010, *LJN* BM4362 /6.4.3.1  
 3 juni 2010, *LJN* BM8431 /6.6.3.1

15 juli 2010, *LJN* BN2453 /6.6.3.2

31 augustus 2010, *LJN* BN6093 /6.6.3.1

**College van Beroep voor het Bedrijfsleven:**

23 november 1956, *SEW* 1957, 57 /6.3.1

28 december 1966, *SEW* 1968, 122 /6.3.2

27 november 1979, *AB* 1981, 274 /6.3.2

6 oktober 1981, *SEW* 1984, 458 /5.3.1.2

10 augustus 1984, nr. 30011011, *Cremers Administratieve Rechtspraak* 2.2.4.2.5.14-18 /6.3.2

20 augustus 1985, *AB* 1987, 25 /6.4.3.2

15 juli 1988, *UCB* 1988, 52 /6.7.1

8 december 1988, *AB* 1989, 192 /6.4.3.2

17 maart 1989, *UCB* 1989, 16 /6.7.1

1 december 1989, *UCB* 1989, 79 /6.7.1

5 juli 1991, *UCB* 1991, 48 /6.7.1

8 januari 1992, *AB* 1992, 189 /6.4.2.2

14 april 1993, *AB* 1993, 459 /6.4.2.2

19 mei 1994, *AB* 1994, 642 /6.7.2.1, 6.7.2.2

28 december 1994, *UTC* 1995, 9 /6.7.1

5 januari 1995, *AB* 1995, 537 /6.7.1

15 november 1995, *AB* 1996, 212 /6.7.1, 6.7.2.1

21 februari 1996, *AB* 1997, 11 /6.7.2.1

20 november 1996, *AB* 1997, 83 /6.7.2.1

22 juli 1998, *AB* 1999, 73 /6.6.3.1, 6.6.3.2

28 oktober 1998, *UTC* 1999, 8 /6.7.1

8 juni 1999, *AB* 1999, 394 /6.4.3.2

26 januari 2000, *AB* 2000, 372 /6.4.3.2

27 februari 2001, *AB* 2001, 137 /6.6.3.2

6 november 2001, *LJN* AD5588 /6.6.3.1

1 augustus 2001, *AB* 2001, 301 /6.4.2.1, 6.4.3.2

22 mei 2002, *AB* 2002, 249 /6.4.2.1

19 december 2002, *AB* 2003, 162 /6.6.4.2

17 april 2003, *AB* 2003, 267 /6.4.2.2

17 april 2003, *LJN* AF7702 /6.7.3.1

12 september 2003, *AB* 2004, 25 /6.4.4

15 oktober 2003, *AB* 2004, 31 /6.4.2.1

23 oktober 2003, *AB* 2003, 469 /6.6.2.1

18 december 2003, *LJN* A01341 /6.3.3.1, 6.4.4

18 december 2003, *LJN* 101782 /6.4.4

25 februari 2005, *AB* 2005, 149 /6.6.1.3

24 juni 2005, *LJN* AT8929 /6.7.1

19 oktober 2005, *LJN* AU4924 /6.7.1

8 november 2005, *AB* 2006, 23 /6.6.2.3

10 november 2005, *AB* 2006, 64 /6.6.4.1  
 6 april 2006, *AB* 2006, 224 /6.4.3.1  
 9 mei 2006, *JB* 2006, 203 /6.4.4, 6.6.2.1, 6.6.2.3  
 17 mei 2006, *AB* 2006, 313 /6.7.1  
 24 november 2006, *LJN* A23701 /6.6.2.3  
 1 maart 2007, *LJN* BA0932 /6.6.4.2  
 23 april 2007, *AB* 2007, 247 /6.7.1  
 20 september 2007, *AB* 2007, 361 /6.7.1  
 14 november 2007, *LJN* BB8852 /6.7.1  
 27 juni 2008, *AB* 2008, 282 /6.4.3.2, 6.7.2.2, 6.7.2.3  
 20 oktober 2008, *AB* 2008, 368 /6.6.2.1  
 25 februari 2009, *LJN* BH4694 /6.7.1  
 1 september 2009, *LJN* BJ7538 /6.7.1  
 29 september 2009, *AB* 2009, 395 /6.6.2.1  
 25 juni 2010, *LJN* BN0326 /6.7.1

#### Voorzitter College van Beroep voor het Bedrijfsleven

CBB 24 januari 1985, *AB* 1985, 531 /6.4.3.2  
 CBB 30 januari 2003, *LJN* AF4868 /6.4.4

### **III Frankrijk**

#### **Conseil Constitutionnel:**

22 juli 1980, nr. 80-119 DC, Loi portant validation d'actes administratifs /7.4.1.2  
 9 april 1992, nr. 92-308 DC, Traité sur l'Union européenne /7.5.1.1, 7.5.1.2  
 30 december 1996, nr. 96-1181 DC, Loi de finances, *AJDA* 1997, 161 /7.3.2  
 7 november 1997, nr. 97-391 DC, Loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier, *AJDA* 1997, 969 /7.3.1, 7.3.2  
 10 juni 1998, nr. 98-401 DC, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail /7.3.1  
 18 december 1998, nr. 98-404 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999/7.4.1.2  
 16 december 1999, nr. 99-421 DC, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes /7.3.1  
 12 januari 2002, nr. 2001-455 DC, Loi de modernisation sociale /7.3.1  
 24 juli 2003, nr. 2003-475 DC, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs /7.3.1  
 10 juni 2004, nr. 2004-496 DC, Loi pour la confiance dans l'économie numérique /7.5.1.1  
 29 juli 2004, nr. 2004-498 DC, Loi relative à la bioéthique /7.5.1.1, 7.5.1.2  
 27 juli 2006, nr. 2006-540 DC, Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information /7.5.1.1

#### **Tribunal des conflits:**

8 februari 1873, Blanco, *D.* 1973, 20 /7.3.4  
 8 februari 1873, Dugave v. Bransiet, *Rec.*, 70 /7.2.3

**Conseil d'Etat:**

- 20 januari 1899, Compagnie franco-algérienne, *D.* 1899, III 41 /7.4.3.1  
 24 januari 1902, Avezard, *Rec.*, 44 /7.4.1.1  
 11 juni 1909, Association amicale, *Rec.*, 575 /7.4.1.1  
 28 maart 1919, Regnault-Desroziers, *Rec.*, 329 /7.3.4.2  
 17 november 1920, Réveillon, *Rec.*, 964 /7.4.1.1  
 3 november 1922, Dame Cachet, *Rec.*, 790 /7.4.2, 7.4.2.1, 7.4.2.3, 7.4.2.5, 7.5.3.2  
 2 november 1923, Association de l'administration centrale des postes et télégraphes, *Rec.*, 699 /7.3.1, 7.4.2.3  
 30 november 1923, Couitéas, *Rec.*, 789 /7.3.4.2  
 26 december 1925, Rodière, *Rec.*, 1065 /7.4.1.1, 7.4.1.2  
 22 november 1929, Compagnie des mines de Siguiri, *S.* 1930, 3 /7.3.2.2, 7.3.4.1, 7.3.4.2  
 10 januari 1930, Despujol, *Rec.*, 30 /7.4.1.1, 7.4.2.3  
 12 juni 1933, Kremer, *Rec.*, 638 /7.4.2.3  
 16 januari 1935, Jacque, *Rec.*, 61 /7.3.4.1  
 20 december 1935, Etablissements Vezia, *RDP* 1936, 119 /7.4.1.2  
 31 januari 1936, Bouzy, *Rec.*, 142 /7.3.4.2  
 14 januari 1938, SA des produits laitiers « La Fleurette », *Rec.*, 25 /7.4.1.1  
 8 maart 1939, Diaz, *Rec.*, 149 /7.3.4.1  
 22 januari 1943, Société artisanale de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie de Lyon, *Rec.*, 14 /7.4.1.1  
 10 maart 1943, Thomet, *Rec.*, 9 /7.4.2.3  
 9 juli 1943, Office Public HLM de la ville de Marseille, *Rec.*, 176 /7.4.1.2  
 5 mei 1944, Dame Vve Trompier-Gravier, *Rec.*, 133 /7.2.3  
 5 mei 1944, Compagnie maritime de l'Afrique orientale, *Rec.*, 129 /7.4.2.2  
 27 april 1945, Broussier, *Rec.*, 82 /7.3.4.2  
 26 oktober 1945, Aramu e.a., *Rec.*, 213 /7.2.3  
 28 juni 1946, Société Le Polo, *Rec.*, 184 /7.4.1.1  
 28 februari 1947, Ville de Lisieux, *Rec.*, 83 /7.4.1.2  
 21 maart 1947, Dame Legrand, *Rec.*, 430 /7.4.2.3, 7.4.2.5  
 9 mei 1947, Fabre, *Rec.*, 181 /7.4.1.1  
 27 juni 1947, Société Duchet e.a., *Rec.*, 283 /7.4.2.3  
 5 december 1947, Rivers, *Rec.*, 467 /7.4.2.4  
 13 februari 1948, Syndicat national des statistiques, *Rec.*, 74 /7.4.2.3  
 25 juni 1948, Société du Journal « l'Aurore », *Rec.*, 289 /7.3.1, 7.4.1.2  
 8 juli 1949, Delacommune, *Rec.*, 346 /7.4.1.2  
 22 juli 1949, Aubery, *Rec.*, 37 /7.3.4.1  
 17 februari 1950, Dame Lamothe, *Rec.* 110 /7.2.2  
 26 mei 1950, Carsel, *Rec.*, 321 /7.4.2.5  
 30 juni 1950, Massonnaud, *Rec.*, 400 /7.4.2.2  
 17 juli 1950, Dilly, *Rec.*, 443 /7.4.1.1  
 31 januari 1951, Guillon, *Rec.*, 53 /7.4.1.2  
 21 december 1951, Feiz Karam, *Rec.*, 612 /7.3.4.1

- 19 december 1952, Delle Mattei, *Rec.*, 594 /7.4.2.2  
 17 april 1953, Banque Bastide, *Rec.*, 177 /7.3.4.1  
 3 juni 1953, Société Carret, *Rec.*, 259 /7.3.4.1  
 17 juli 1953, Constantin, *Rec.*, 381 /7.4.2.2  
 29 januari 1954, Institution Notre-Dame du Krusker, *Rec.*, 64 /7.4.4.1  
 25 juni 1954, Syndicat national de la meunerie à seigle, *Rec.*, 379 /7.4.1.1, 7.4.2.1  
 25 juni 1954, Otto, *Rec.*, 380 /7.3.4.1, 7.4.1.1  
 3 december 1954, Caussidéry, *Rec.*, 640 /7.3.1  
 10 december 1954, Cru, *Rec.*, 659 /7.4.1.2  
 28 januari 1955, Consorts Robert et Bernard, *Rec.*, 54 /7.4.1.1  
 4 februari 1955, Rodde, *Rec.*, 72 /7.4.2.2  
 11 februari 1955, Société fabriques réunies de lampes électriques, *Rec.*, 83 /7.3.4.1  
 20 mei 1955, Syndicat national autonome du cadre de l'administration générale des colonies, *Rec.*, 273 /7.4.2.3  
 17 juni 1955, Silberstein, *Rec.*, 334 /7.4.2.3  
 3 februari 1956, de Fontbonne, *Rec.*, 45 /7.4.2.2  
 16 maart 1956, Garrigou, *Rec.*, 121 /7.4.1.2  
 11 mei 1956, Société Lesieur-Afrique, *Rec.*, 184 /7.3.4.1, 7.4.3.1  
 1 juni 1956, Pabion, *Rec.*, 218 /7.4.2.2  
 17 mei 1957, Sieur Boyer, *Rec.*, 320 /7.4.2.2  
 31 mei 1957, Rosan Girard, *Rec.*, 355 /7.4.2.2  
 18 oktober 1957, Bouveret, *Rec.*, 542 /7.3.4.1, 7.4.3.1  
 23 oktober 1957, Cornialler, *Rec.*, 548 /7.3.4.1  
 7 februari 1958, Groslière, *Rec.*, 77 /7.4.1.2  
 14 februari 1958, Chamley & Perret, *Rec.*, 99 /7.4.1.2  
 4 juli 1958, Graff, *Rec.*, 414 /7.4.2.2  
 14 november 1958, Sieur Ponard, *Rec.*, 554 /7.4.1.1, 7.4.2.3  
 8 januari 1959, Union de la propriété bâtie de France, *Rec.*, 13 /7.4.1.2  
 12 juni 1959, Syndicat Chrétien du Ministère de l'industrie et du commerce, *Rec.*, 360 /7.4.2.2, 7.4.2.3  
 19 juni 1959, Villard, *Rec.*, 373 /7.4.1.1, 7.4.1.2  
 26 juni 1959, Syndicat général des ingénieurs-conseils, *Rec.*, 394 /7.2.3  
 30 juni 1959, Metge, *Rec.*, 89 /7.3.1  
 6 november 1959, Coopération laitière de Belfort, *Rec.*, 581 /7.4.1.1  
 3 januari 1960, Laiterie Saint Cyprien, *Rec.*, 10 /7.4.1.1  
 20 januari 1960, Zagame, *Rec.*, 35 /7.3.4.2  
 1 april 1960, Sieur Quériod, *Rec.*, 245 /7.4.2.3  
 18 november 1960, Caladou, *AJDA* 1960, 190 /7.3.4.1  
 27 januari 1961, Vannier, *Rec.*, 60 /7.3.4.1, 7.4.1.1  
 14 juni 1961, Société European Metal Trading, *Rec.*, 392 /7.3.4.1  
 27 oktober 1961, Commune de Moules, *Rec.*, 920 /7.4.2.3  
 29 november 1961, Ville d'Agen, *Rec.*, 668 /7.4.2.2  
 29 juni 1962, Société Manufacture des Machines du Haut-Rhin, *Rec.*, 436 /7.3.4.1

- 14 december 1962, Doublet, *Rec.*, 680 /7.4.4.3  
 4 januari 1964, Cavaudeau, *AJDA* 1964, 450 /7.3.4.1  
 22 januari 1964, Quenza, *AJDA* 1964, 450 /7.3.4.1  
 24 april 1964, Société des huileries de Chauny, *Rec.*, 249 /7.3.4.1, 7.4.3.1  
 10 maart 1965, Delcher, *Rec.*, 869 /7.3.4.1  
 16 april 1965, nr. 96289, Secrétaire d'Etat à la culture v. Association « la Comédie de Bourges » /7.4.2.2  
 6 mei 1966, Ville de Bagneux, *Rec.*, 203 /7.4.2.3, 8.6.2.3  
 1 oktober 1966, nr. 65312, Aubert /7.3.4.1  
 21 oktober 1966, Société Graciet, *Rec.*, 560 /7.4.1.2  
 24 februari 1967, De Maistre, *Rec.*, 91 /7.4.2.2  
 10 maart 1967, Ministre de l'économie et des finances v. Société Samat, *Rec.*, 113 /7.4.2.2  
 1 maart 1968, nr. 62814, Syndicat général des semoules de France /7.5.1.1  
 29 maart 1968, nr. 64180, Manufacture française des Pneumatiques Michelin /7.3.4.2, 7.4.2, 7.4.2.5  
 15 mei 1968, X, *Rec.*, 309 /7.3.2.1  
 22 januari 1969, nr. 70014, X /7.3.4.1  
 15 oktober 1969, nr. 73563, Association « Caen-Demain » /7.4.4.2  
 15 oktober 1969, nr. 66940 e.a., Forasetto, *Rec.*, 437 /7.4.2.2  
 14 november 1969, Eve, *Rec.*, 498 /7.4.2.3  
 19 december 1969, Etablissement Delannoy, *RDP* 1970, 787 /7.3.4.1  
 9 januari 1970, Laengy, *Rec.*, 13 /7.3.4.1  
 12 juni 1970, Consorts Leclerc, *RDP* 1971, 761 /7.3.4.1  
 11 december 1970, Crédit foncier de France, *Rec.*, 750 /7.4.4.1  
 20 januari 1971, Union départementale des sociétés mutualistes du Jura, *Rec.*, 45 /7.4.4.1  
 8 juli 1971, URSSAF des Alpes - Maritimes, *AJDA* 1971, 164 /7.4.2.4  
 28 april 1971, Berger-Sabatel, *Rec.*, 313 /7.3.4.1  
 5 mei 1971, Préfet de Paris et ministre de l'intérieur, *Rec.*, 329 /7.4.2.2  
 28 mei 1971, Ville Nouvelle Est, *Rec.*, 409 /7.5.4  
 30 juni 1972, nr. 80462, X /7.3.2.1  
 27 oktober 1972, Ministre de la santé publique et de la sécurité sociale v. Delle Ecarlat, *Rec.*, 682 /7.4.4.1  
 1 december 1972, Texierp, *Rec.*, 1222 /7.3.4.1  
 12 december 1972, Dames Robinet et Flandre, *D.* 1975, 216-217 /7.4.4.1  
 17 januari 1973, nr. 81441, Sieur Cazelles /7.4.2.2  
 26 januari 1973, nr. 10365, Driancourt /7.3.4.1  
 18 mei 1973, Ville de Cayenne, *AJDA* 1973, 538 /7.4.2.3  
 1 juni 1973, nr. 85804, Roulin /7.4.2.3  
 29 juni 1973, Société Géa, *Rec.*, 453 /7.4.4.1  
 26 oktober 1973, SCI Résidence Arcole, *Rec.*, 601 /7.3.4.1, 7.4.3.1  
 5 april 1974, Ministre de l'Education nationale v. Commune d'Onnaing, *Rec.*, 217 /7.3.4.1  
 23 juli 1974, Gay, *Rec.*, 441 /7.4.2.5  
 29 november 1974, Barras, *RDP* 1975, 1121 /7.4.2.5



15 april 1975, nr. 96289, La Comédie de Bourges /7.3.4.2  
 30 mei 1975, nr. 94277, Ministre du travail /7.4.2  
 15 juli 1975, Richoux, *Rec.*, 429 /7.4.2.2  
 17 maart 1976, nr. 99289, Todeschini /7.4.2.2  
 12 mei 1976, Leboucher et Tarendon, *Rec.*, 246 /7.4.1.1  
 19 mei 1976, nr. 98264, SA du Château de Neuvecelle /7.3.4.1, 7.3.4.2  
 26 mei 1976, nr. 97511, Société Normande de Construction /7.3.4.1  
 23 juli 1976, Société Algéco, *AJDA* 1977, 380 /7.4.2.3  
 15 oktober 1976, Buissière, *Rec.*, 419 /7.4.2.2, 7.4.2.3  
 31 december 1976, Comité défense des riverains de l'aéroport Paris-Nord, *D.* 1977, 313 /7.4.4.1  
 12 januari 1977, nr. 98403, Dalbos /7.4.2.2, 7.4.2.3  
 23 februari 1977, nr. 03495, Ministre de l'Economie et des Finances v. Société Timber et Chartering /7.4.3.2  
 16 maart 1977, SA de construction Beausite, *Rec.*, 958 /7.3.4.1  
 30 maart 1977, nr. 04351, Fiamma /7.3.2.1  
 28 april 1977, Ministre de l'Education nationale v. Montaud, *AJDA* 1971, 683 /7.4.3.2  
 29 april 1977, nr. 00275, SA Economiques Troyens e.a. /7.3.2.1  
 26 oktober 1977, nr. 98438, X /7.3.2.1  
 9 november 1979, Union nationale du commerce en gros en fruits et légumes, *Rec.*, 404 /7.4.1.1  
 6 oktober 1978, nr. 5119, SARL Grand Arc /7.3.4.1  
 5 januari 1979, Assoc.nat.de la meunerie Française, *Rec.*, 2 /7.4.1.2  
 8 juni 1979, Confédération générale des planteurs de betteraves, *Rec.*, 269 /7.4.1.2  
 22 oktober 1979, nr. 17541, l'Union démocratique du travail /7.5.1.1  
 1 februari 1980, nr. 16592, Clinique Ambroise Paré /7.4.2  
 1 februari 1980, Rigal, *AJDA* 1981, 44; *Rec.*, 64 /7.3.4.2  
 23 mei 1980, nr. 13433, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat /7.4.4.1  
 4 juli 1980, Zemina, *Rec.*, 299 /7.4.2.2  
 9 juli 1980, nr. 10620, Zerlauth /7.3.4.1  
 29 november 1980, nr. 16618, Domergue /7.3.4.1  
 5 december 1980, nr. 13659, Syndicat des Importateurs de Chariots de Manutention /7.4.4.1  
 30 januari 1981, Ministre du travail et de la participation v. Société Afrique Europe Transaction, *Rec.*, 32 /7.4.1.1  
 27 maart 1981, nr. 17922, Dme Renaudin /7.4.2.3  
 15 mei 1981, Maurice, *Rec.*, 221 /7.4.2.2  
 2 oktober 1981, nr. 17253, Vipal /7.4.2.2  
 30 oktober 1981, nr. 19409, Bonheure /7.3.4.1, 7.4.3.2  
 26 maart 1982, nr. 22557, SA Etablissement Bienvenue /7.3.4.1  
 21 mei 1982, nr. 25864, Conseil régional d'Ile de France de l'Ordre national des pharmaciens /7.4.2.2  
 4 juni 1982, nr. 23675, Junique /7.4.1.1  
 29 september 1982, nr. 11097, Vernel /7.3.4.2  
 6 oktober 1982, nr. 23417, Baron /7.3.4.1  
 9 februari 1983, nr. 21793 21794, SA Affichage niçois e.a. /7.4.4.3

- 25 maart 1983, Conseil de la région parisienne des experts-comptables et comptables agréés, *Rec.*, 137 /7.4.1.2
- 21 oktober 1983, nr. 31728, Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie /7.4.4.3
- 2 december 1983, nr. 43541, Charbonnel /7.4.2.3
- 9 december 1983, nr. 34525 36654, Ville d'Hendaye /7.4.2.2
- 4 mei 1984, Epoux Poissonnier, *Rec.*, 162 /7.4.2.2
- 22 juni 1984, nr. 53924, Société Jakelson & Handsteam /7.3.4.2
- 22 juni 1984, nr. 53630, Société Sealink UK Limited /7.3.4.2
- 5 november 1984, nr. 36043, Société Afer /7.4.2.2
- 8 februari 1985, nr. 42940, Marana /7.4.2.2
- 8 februari 1985, nr. 47810, Association des centres distributeurs Edouard Leclerc /7.5.1.1
- 19 juni 1985, Commune de Saintes, *Rec.*, 191 /7.4.1.2
- 26 juni 1985, Garagnon, *Rec.*, 209 /7.3.4.1
- 28 juni 1985, Claude Legendre, *DA* 1985, 443 /7.3.4.1
- 13 december 1985, nr. 09688 15618, Société International Sales and Import Corporation /7.5.1.1
- 12 februari 1986, nr. 49452, Gros-Flandre /7.3.4.1
- 14 maart 1986, nr. 57426, Lafont /7.3.4.1
- 28 mei 1986, nr. 53905, Conseil regional Rhône-Alpes de l'Ordre des architectes, *Rec.*, 385 /7.4.2.2
- 25 juli 1986, Société Grandes Distilleries « les fils d'Auguste Perreux », *Rec.*, 340; *rfd* 1987, 454 /7.4.2.2
- 19 november 1986, Société Smanor, *Rec.*, 260 /7.5.1.1
- 17 maart 1989, Société Sodevam, *AJDA* 1989, 475 /7.3.4.1
- 8 april 1987, Procopio, *Rec.*, 136 /7.4.1.2
- 27 april 1987, Berder e.a., *DA* 1987, 326 /7.4.2.2
- 29 april 1987, nr. 64399, Société Kässbohrer-France /7.4.2.4
- 29 april 1987, nr. 71430 71679, Ministre de l'intérieur /7.3.4.1
- 27 mei 1987, SNPSGA, *Rec.*, 181 /7.4.1.2
- 27 mei 1987, Legoff, *AJDA* 1987, 694 /7.3.4.1, 7.3.4.2
- 25 september 1987, nr. 48223, Ministre chargé des Postes et Télécommunications /7.4.2.2
- 23 oktober 1987, Société Nachfolger Navigation Compagnie, *Rec.*, 319 /7.5.1.2
- 20 januari 1988, nr. 61136, Aubin /7.3.4.1, 7.4.3.1, 7.4.3.2
- 20 januari 1988, nr. 80059, Possado /7.3.4.1
- 27 mei 1988, nr. 90896, Brenac /7.4.3.1
- 27 juli 1988, nr. 63928, Ordoux /7.3.4.1
- 30 september 1988, Ville de Nemours v. Mme Marquis, *Rec.*, 320 /7.4.1.2
- 28 oktober 1988, nr. 4943249433, X /7.4.2.2
- 4 november 1988, nr. 61185, Benes /7.4.4.1
- 9 november 1988, Fourcade, *Rec.*, 399 /7.4.1.2
- 25 november 1988, nr. 89106, Commune de Carry-Le-Rouet /7.3.4.1
- 25 november 1988, nr. 71513, SARL « La Flèche d'argent » /7.3.4.2
- 14 december 1988, SA « Gilbert Maine », *Rec.*, 444 /7.4.4.1
- 20 januari 1989, nr. 79367 90410, SCI Villa Jacob /7.3.4.2

20 januari 1989, nr. 78673 e.a., Syndicat nationale des pilotes professionnelles /7.4.2.2  
 25 januari 1989, nr. 66207, Dumas /7.3.4.1, 7.3.4.2  
 3 februari 1989, Compagnie Alitalia, *Rec.*, 44 /7.4.1.1, 7.4.2.1  
 3 maart 1989, nr. 80749 81184, Société Sagatour /7.3.4.1  
 15 maart 1989, nr. 66906, Société European Homes /7.3.4.1  
 17 maart 1989, Société Sodevam, *AJDA* 1989, 475 /7.3.4.1  
 20 maart 1989, Syndicat nationale des pilotes professionnelles, *Rec.*, 449 /7.4.2.2  
 20 maart 1989, SCI de Periaz, *DA* 1989, 208 /7.4.4.1  
 31 mei 1989, nr. 91681, X /7.4.4.1  
 20 oktober 1989, Nicolo, *Rec.*, 190 /7.5.1.1, 7.5.1.2  
 22 december 1989, Morin, *Rec.*, 279 /7.4.2.4  
 16 maart 1990, Consorts Machet, *Rec.*, 69 /7.4.2.2  
 24 september 1990, Boisdet, *Rec.*, 251 /7.5.1.1  
 30 november 1990, Association « Les Verts », *Rec.*, 339 /7.4.1.1, 7.4.2.4  
 21 januari 1991, nr. 64563, Vettard /7.4.2.2  
 21 januari 1991, Pain, *Rec.*, 692 /7.4.2.4  
 25 maart 1991, nr. 66578, SARL Le Mas des Aulnes /7.3.4.1  
 1 juli 1991, nr. 81562, Auzolles /7.3.4.2  
 26 juli 1991, Consorts Lecuyer, *Rec.*, 306 /7.4.2.2  
 11 december 1991, nr. 103881, « Styx FM » /7.3.4.2  
 28 februari 1992, SA Rothmans International France & SA Philip Morris France, *AJDA* 1992, 210 /7.5.1.1  
 10 april 1992, Epoux, *Rec.*, 171 /7.3.4.1  
 19 juni 1992, nr. 65432 65632, FDSEA des Côtes-du-Nord /7.5.2  
 22 januari 1993, nr. 82358, SECISEF e.a. /7.3.4.1  
 19 februari 1993, nr. 103047, SARL Gilda /7.4.4.2  
 8 maart 1993, nr. 124725 129894, Morange /7.4.2.2  
 11 juni 1993, nr. 112810, Commune de Rai /7.4.1.2  
 26 november 1993, nr. 103579, Société IFTT /7.4.2.2  
 18 februari 1994, nr. 149548, l'Association Générale des étudiants de sciences politiques /7.4.1.1  
 25 februari 1994, Laboratoires d'Artois, *AJDA* 1994, 394 /7.4.2.3  
 18 maart 1994, nr. 129460, Association Gepod Formation /7.4.2.2  
 23 maart 1994, nrs. 145174 en 142975, Beaufour /7.3.2.2  
 25 april 1994, nr. 137793, Ministère d'éducation nationale /7.4.4.1  
 29 juli 1994, Ministre de l'éducation nationale v. Epoux Gentilhomme, *Rec.*, 371 /7.4.4.1  
 7 oktober 1994, nr. 90344 102049, X /7.4.2.2  
 12 oktober 1994, nr. 123672, Visconti /7.4.2.4  
 4 november 1994, nr. 102929 103109, SCI « Le Parc de Vaugien » /7.3.2.1  
 21 november 1994, nr. 146608, X /7.4.4.1  
 30 november 1994, nr. 128516, SCI Résidence Dauphine /7.5.1.2  
 5 december 1994, nr. 106102, Petillon /7.4.2.2  
 16 december 1994, nr. 131774, SA La Médicale Equipex /7.4.2.2, 7.4.2.3  
 17 februari 1995, Meyet e.a., *Rec.*, 79 /7.5.1.2

10 mei 1995, nr. 104378, Front Calédonin /7.4.2.4  
 9 juni 1995, Lesprit, *AJDA* 1995, 745 /7.3.4.2  
 16 juni 1995, nr. 145085, Lafayette /7.4.2.2  
 10 juli 1995, nr. 147212, X /7.4.4.2  
 28 juli 1995, Haguet, *DA* 1995, 556 /7.4.4.1  
 20 december 1995, Mme Vedel & M. Jannot, *Rec.*, 440 /7.4.1.1  
 29 december 1995, nr. 122188, Hurey /7.4.3.1  
 22 maart 1996, nr. 131861, Société NRJ SA /7.4.2.2  
 15 april 1996, nr. 142020, Freymuth /7.4.1.3  
 29 mei 1996, nr. 146001, Secrétaire d'Etat à la Mer /7.4.2.2  
 3 juli 1996, Koné, *Rec.*, 255 /7.5.1.1  
 10 juli 1996, Meunier, *Rec.*, 289 /7.3.4.2  
 9 oktober 1996, nr. 148835, X /7.4.4.1  
 16 oktober 1996, nr. 116867, Vuillecard /7.4.2.2  
 13 november 1996, nr. 179972, Elections municipales de Guérande /7.3.4.1  
 30 december 1996, nr. 145174, Brockly /7.3.1, 7.3.2.2  
 12 mei 1997, nr. 140910, Besnard /7.4.4.1  
 6 juni 1997, Aquarone, *Rec.*, 206 /7.5.1.1  
 20 juni 1997, Theux, *Rec.* 254 /7.3.4.1  
 9 juli 1997, nr. 183880 184027, Office public communautaire d'habitations à loyer modéré de Saint-Priest /7.3.1, 7.3.2.2  
 10 oktober 1997, Lugan, *Rec.*, 346 /7.4.1.1  
 17 oktober 1997, nr. 148660, Majorel /7.4.4.1  
 24 oktober 1997, nr. 123950, Mme de Laubier /7.3.4.1, 7.4.2.2, 7.4.2.3  
 12 november 1997, nr. 173293, Fessard de Foucault /7.4.2.2  
 12 december 1997, Oniflhor, *DA* 1998, chroniques nr. 4, 8 /7.4.4.1  
 17 december 1997, Ordre des avocats à la Cour de Paris, *Rec.*, 491/ 7.3.1  
 29 december 1997, Commune d'Arcueil, *Rec.*, 512 /7.4.2.4  
 29 december 1997, Synd. nat. industriel de la boulangerie, *DA* 1998, 217 /7.4.4.1  
 20 februari 1998, nr. 159496 en 159508, Thelineau e.a. /7.5.2  
 16 maart 1998, Association des Elèves, parents d'élèves et professeurs des classes préparatoires vétérinaires et Mlle Poujol, *Rec.*, 84 /7.3.2.2, 7.5.2  
 6 mei 1998, nr. 186450, Conseil départemental de l'ordre des medecins des Yvelines /7.4.4.1  
 5 oktober 1998, Djoussou, *DA* 1999, 2 /7.4.4.1  
 16 november 1998, nr. 1745142, Sille /7.3.4.1  
 30 oktober 1998, Sarran et Levacher e.a., *Rec.*, 369 /7.5.1.2  
 14 december 1998, SA « Gibert Marine », *Rec.*, 444 /7.4.4.1  
 30 december 1998, nr. 189315, SA Chagnaud /7.3.2.2, 7.4.1.2, 7.5.2  
 5 maart 1999, Rouquette e.a., *Rec.*, 37 /7.3.2.2, 7.5.2  
 2 juni 1999, Meyet II, *Rec.*, 160 /7.5.1.2  
 29 maart 2000, Confédération Nationale des Syndicats Dentaires, *rfda* 2000, 1021 /7.4.1.1  
 28 juli 2000, nr. 205710, Société Schering-Plough /7.5.2  
 28 juli 2000, Paulin, *Rec.*, 317 /7.5.1.2

- 26 maart 2001, nr. 202209, Association pour la gratuité de l'autoroute A8 /7.4.2.1, 7.4.2.4
- 9 mei 2001, Entreprise personnelle Transports Freymuth, *Rec.*, 865 /7.3.1, 7.3.2.2, 7.4.1.3, 7.5.2
- 9 mei 2001, nr. 211162, Société Mosellane de Traction /7.3.2.2, 7.5.2
- 11 juli 2001, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles et autres (FNSEA e.a.), *rfda* 2002, 40 /7.3.2.2, 7.4.1.3, 7.5.2
- 28 september 2001, nr. 224028, SCP Lassalle-Lavaud /7.4.2.4
- 26 oktober 2001, Ternon, *Rec.*, 497 /7.4.2.3, 7.5.3.2, 7.5.4
- 3 december 2001, nr. 226514, Syndicat National de l'Industrie Pharmaceutique /7.5.1.2
- 28 december 2001, nr. 221140, Centre regional de parachutisme de Picardie /7.5.2
- 6 maart 2002, nr. 217646, Triboulet /7.4.1.3, 7.5.2
- 6 maart 2002, nr. 217647, Depalle /7.4.1.3
- 27 mei 2002, nr. 229187, SA Guimatho e.a. /7.4.2.2
- 6 november 2002, Mme Soulier, *rfda* 2003, 225 /7.4.2.2, 7.5.4
- 29 november 2002, Assistance publique - Hôpitaux de Marseille, *Rec.*, 414; *rfda* 2003, 234 /7.4.2.2
- 18 december 2002, Mme Duvignères, *Rec.*, 463 /7.4.4.1
- 12 mei 2003, nr. 247353, TF 1 /7.5.2, 7.5.4
- 25 juni 2003, nr. 239189, Société Nestlé France /7.3.2.2, 7.5.4
- 18 februari 2004, nr. 251016, Commune de Savigny-le-Temple /7.4.1.3, 7.5.2
- 3 mei 2004, Comité anti-amiante Jussieu et Association nationale de défense des victimes de l'amiante, *Rec.*, 193 /7.4.4.1
- 11 mei 2004, Association AC! e.a., *Rec.*, 197 /7.3.1, 7.4.1.3
- 15 juli 2004, nr. 264494, Gemo /8.7.3.1
- 29 september 2004, nr. 249543, Hervé H. /7.4.2.2
- 25 februari 2005, France Télécom, *Rec.*, 86 /7.3.1
- 8 juli 2005, nr. 266900, Fédération des Syndicats Généraux de l'Education Nationale et de la Recherche publique SGEN CFDT e.a. /7.3.1, 7.3.2.2, 7.5.2
- 27 juli 2005, nr. 261949, Société PLM Affichage /7.4.2.4
- 28 september 2005, nr. 266023, Société Soenne et associés /7.4.2.3, 7.4.2.5
- 30 september 2005, Ilouane, *Rec.*, 402 /7.4.1.1, 7.4.2
- 2 november 2005, nr. 269007, Association Coordination syndicale de marais de la baie de l'Aiguillon e.a. /7.4.2.4
- 16 november 2005, nr. 265179, Société métallurgique du Rhin /7.5.1.2
- 5 december 2005, nr. 280050, Ministre de la sécurité intérieure et des libertés locales /7.4.2.2
- 16 januari 2006, nr. 260150, Louis Vuitton /7.5.2
- 16 januari 2006, nr. 266267, SCI Parc de Vallauris /7.3.1, 7.3.2.2, 7.5.2
- 25 januari 2006, nr. 265964, Société de la laiterie de la Montagne /7.4.1.2
- 24 maart 2006, Société KPMG e.a., *rfda* 2006, 463 /7.3.1, 7.3.2.2, 7.4.1.1, 7.4.1.3, 7.5.2
- 29 maart 2006, nr. 274923, Centre d'exportation du livre français (CELF) /7.4.2.3, 7.5.3.2
- 5 april 2006, nr. 276156, Société Laboratoire Renaudin /7.4.2.4, 7.4.2.5
- 30 juni 2006, nr. 289564, Société Neuf Télécom /7.4.2.4
- 10 juli 2006, Société Bouygues Télécom e.a., *Rec.*, 330 /7.4.1.2
- 27 juli 2006, nr. 280286, Philippe A /7.3.2.2, 7.5.2
- 2 oktober 2006, nr. 282028, Philippe A /7.3.2.2, 7.5.2

27 oktober 2006, Société Techna e.a., *Rec.*, 451 /7.3.1, 7.4.1.3  
 11 december 2006, nr. 234560, De Groot & Slot Allium /7.5.1.1  
 13 december 2006, Mme Lacroix, *Rec.* 541 /7.4.1.1, 7.4.1.3  
 13 december 2006, nr. 287845, Mme X /7.4.1.3  
 26 januari 2007, SAS Kaefer Wanner, *AJDA* 2007, 537 /7.4.2.3  
 8 februari 2007, Société Arcelor Atlantique & Lorraine e.a., *Rec.*, 55 /7.5.1.1, 7.5.1.2  
 12 februari 2007, nr. 285464, la Fédération de l'hospitalisation privée /7.4.1.3  
 30 maart 2007, nr. 289687, Société ENEL /7.3.2.2, 7.5.2  
 15 mei 2007, Le Bigot, *Rec.*, 460 /7.4.3.1  
 25 juni 2007, Syndicat CFDT du ministère des affaires étrangères, *Rec.*, 277 /7.4.1.3  
 16 juli 2007, Société Tropic Travaux Signalisation, *Rec.*, 360 /7.3.1  
 21 december 2007, Société Bretim, *Rec.*, 519 /7.4.2.3  
 5 oktober 2007, Ordre des avocats au barreau d'Evreux, *Rec.*, 411 /7.4.1.1  
 20 februari 2008, nr. 289850, Gener /7.4.2.2, 7.4.2.3  
 14 maart 2008, Portalis, *Rec.*, 99 /7.4.2.2  
 19 december 2008, nr. 274923, CELF /7.5.3.2  
 31 december 2008, Cavallo, *rfda* 2009, 89 /7.4.2.2  
 6 maart 2009, Coulibaly, *rfda* 2009, 215 /7.4.2.2, 7.4.2.4, 7.4.2.5  
 8 april 2009, Compagnie générale des eaux, *rfda* 2009, 449 /7.4.1.1  
 10 april 2009, nr. 310184, l'Association pour le maintien de l'élevage en Bretagne /7.5.2  
 29 mei 2009, nr. 307162, Société les laboratoires servier /7.5.4  
 27 juli 2009, nr. 292620, Société Lactalis Industrie /7.5.2  
 28 oktober 2009, nr. 302030, l'Office National Interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture /7.4.2.2, 7.4.2.3, 7.5.2  
 30 december 2009, nr. 313281, SARL Morgan Vernex /7.4.1.3  
 30 december 2009, nr. 301077, SA Pgl Aventures /7.5.2  
 12 maart 2010, nr. 306458, SARL Agora Cinemas /7.5.4  
 5 mei 2010, nr. 327002, M.A. /7.4.1.3  
 12 mei 2010, nr. 332838, Commune de Cosne-Cours-Sur-Loire /7.4.1.3  
 26 mei 2010, nr. 320797, l'Association en toute franchise departement des Bouches-du-Rhône/ 7.5.4  
 28 mei 2010, nr. 320950, Société IDL /7.5.4  
 16 juni 2010, nr. 325669, Syndicat de la magistrature e.a. /7.4.1.1, 7.4.1.3  
 19 juli 2010, nr. 325669, Syndicat de la magistrature /7.4.1.3  
 25 augustus 2010, nr. 341613, SNELM /7.4.1.3

#### **Cour de Cassation:**

24 mei 1975, nr. 73-13556, Société des Cafés Jaques Vabre /7.5.1.1  
 23 februari 1999, nr. 96-18528, Coopération des vignerons de l'île de France (Pineau des Charentes) /7.5.4  
 30 november 1999, nr. 97-16869, Floc de gascogne /7.5.4  
 Soc. 27 januari 2000, nr. 98-18085, Société Entreprise Malet /7.5.4  
 Soc.11 mei 2001, nr. 00-10147, Société Klinos /7.5.4

Soc. 29 mei 2001, nr. 00-40764, Société De Bruyn-Ozoir /7.5.4  
22 september 2006, nr. 05-13517, X /7.4.1.1

### **Cour administrative d'appel:**

Lyon 9 juli 1990, nr. 89LY01023, X /7.4.3.2  
Parijs 2 oktober 1990, nr. 89PA01666, Société Internationale de television /7.3.4.1  
Parijs 31 maart 1992, Banque Socredo, *Rec.*, 514 /7.3.4.1  
Nantes 11 juni 1992, nr. 90NT00498, SARL Centre dramatique national de Rennes Siey-BWA/ 7.3.4.2  
Lyon 5 april 1993, *RJF* 6193, nr. 892 /7.3.2  
Bordeaux 19 mei 1993, nr. 92BX00074, Villessot /7.3.2.1  
Parijs 16 november 1993, nr. 92PA00033, Société Kraftverkehr Steinsiefer /7.3.2.1  
Nantes 24 november 1993, nr. 92 NT00504, X /7.4.4.1  
Bordeaux 22 februari 1994, nr. 92BX00939, Ministre du Budget /7.3.2, 7.5.4  
Bordeaux 8 maart 1994, nr. 92BX00716, Ministre du Budget /7.5.4  
Bordeaux 28 juni 1994, nr. 93BX01473, Dolmon /7.3.2.1  
Bordeaux 25 juli 1994, nr. 93BX00676, Société Arboricole Fruitière de l'Agenais /7.4.3.2  
Nancy 1 december 1994, nr. 93NC00261, Becquet /7.3.2.1  
Parijs 15 december 1994, nr. 94PA00437, SA Hamberger /7.3.2.1  
Parijs 28 september 1995, nr. 94PA01, 762, Benferhat /7.4.4.1  
Parijs 29 september 1995, nr. 94PA00459, Groillet /7.3.4.1  
Nancy 12 oktober 1995, nr. 94NC00089, Dengreville /7.3.2.1  
Nantes 6 december 1995, nr. 93NT00395, SCI Résidence Dauphine /7.5.2, 7.5.4  
Bordeaux 13 november 1995, nr. 94BX00567, Compagnie des salins /7.3.4.1  
Nantes 3 juli 1996, nr. 94NT00554, Levy /7.5.2  
Parijs 5 november 1996, nr. 95PA03514, Société Foncina /7.4.4.1  
Bordeaux 15 juni 1997, nr. 94BX01801, ONILAIT /7.5.2  
Nantes 30 december 1997, nr. 94NT00825, Société France Habitation /7.4.4.1  
Nancy 17 juni 1999, Ministre de l'Environnement v. Entreprise Transports Freymuth, *rfda* 2000, 254 /7.3.1, 7.4.1.3, 7.5.4  
27 februari 2002, nr. 98DA02097, Finet /7.4.1.3  
Douai 13 maart 2002, nr. 99DA00757, Lamblin /7.5.2  
Bordeaux 6 mei 2003, nr. 99BX01635, SARL Pardo-trans /7.5.2, 7.5.4  
Nancy 18 december 2003, nr. 98NC01107, Société Métallurgique du Rhin /7.5.2

### **Tribunal administratif:**

Dijon 10 januari 1966, Charles, *Rec.*, 701 /7.3.4.1  
Besançon 7 februari 1973, Ballaud, *AJDA* 1973, 590 /7.4.4.1  
Dijon 24 juni 1974, Prévost, *Rec.*, 739 /7.3.4.1  
Marseille 11 december 1987, Bernardi, *Rec.*, 494 /7.4.4.1  
Nice 26 oktober 1989, Maastri, *Rec.*, 434 /7.4.4.1  
Châlons-sur-Marne 1 februari 1994, Société réparation wagons foudres de Touraine, *DA* 1995, 175 /7.4.2.2



Straatsburg 8 december 1994, *Entreprise Freymuth v. Ministère de l'environnement*, *AJDA* 1995, 555 /7.3.1, 7.4.1.3  
Parijs 14 oktober 1997, *Société Batignolle*, *DA* 1998, 118 /7.3.4.1, 7.5.4

## IV België

### Grondwettelijk Hof:

nr. 25/90, 5 juli 1990 /8.3.1  
nr. 36/90, 22 november 1990 /8.3.1  
nr. 26/91, 16 oktober 1991 /8.7.1  
nr. 12/94, 3 februari 1994 /8.7.1  
nr. 33/94, 26 april 1994 /8.7.1  
nr. 40/95, 6 juni 1995 /8.4.3  
nr. 56/95, 12 juli 1995 /8.4.3  
nr. 88/95, 21 december 1995 /8.6.2.6  
nr. 7/96, 18 januari 1996 /8.6.2.5  
nr. 24/96, 27 maart 1996 /8.4.3  
nr. 7/2000, 19 januari 2000 /8.6.1.3  
nr. 28/2002, 30 januari 2002 /8.6.1.1  
nr. 124/2005, 13 juli 2005 /8.7.1  
nr. 153/2005, 5 oktober 2005 /8.6.1.3  
nr. 92/2006, 7 juni 2006 /8.6.1, 8.7.1  
nr. 179/2006, 29 november 2006 /8.6.1.3  
nr. 67/2008, 17 april 2008 /8.6.1.3  
nr. 135/2008, 21 oktober 2008 /8.6.1.3  
nr. 115/2009, 16 juli 2009 /8.6.1.3  
nr. 120/2009, 16 juli 2009 /8.6.1.3  
nr. 138/2009, 17 september 2009 /8.6.1.3  
nr. 141/2009, 17 september 2009 /8.6.1.3

### Raad van State:

18 mei 1951, nr. 882, Colmant /8.6.1.1  
20 mei 1952, nr. 1.578, Maes, *Arr.RvS* 1952, 491 /8.6.2.3  
3 maart 1952, nrs. 1.339 en 1.340, De Troyer, *Arr.RvS* 1952, 174 /8.6.2.2, 8.6.2.3  
7 juli 1952, nr. 1.716, Wijffels, *Arr.RvS* 1952, 721 /8.6.2.2, 8.6.2.3  
13 februari 1953, nr. 2.206, Zurpele, *Arr.RvS* 1985, 218 /8.6.2.3  
4 maart 1955, nr. 4.128, C.O.O. Paturages, *Arr.RvS* 1955, 243 /8.6.4.1  
29 maart 1955, nr. 4.195, Dielen, *Arr.RvS* 1955, 358 /8.6.2.2  
9 april 1957, nr. 5.591, Paenhuys, *Arr.RvS* 1957, 242 /8.6.2.2  
31 januari 1958, nr. 6.031, De Winter, *Arr.RvS* 1958, 6030 /8.6.2.2  
20 december 1960, nr. 8.284, Dilien, *Arr.RvS* 1960, 1036 /8.6.2.2, 8.6.2.3  
7 februari 1961, nr. 8.424, Van Dessel, *Arr.RvS* 1961, 169 /8.6.2.2  
31 januari 1964, nr. 10.407, Fontaine, *Arr.RvS* 1964, 98 /8.6.4.2

15 juni 1967, nr. 12.464, Nationale Kas voor Bediendenpensioenen, *Arr.RvS* 1967, 672/ 8.6.1.1  
 19 juni 1968, nr. 13.030, Lombaert, *Arr.RvS* 1968, 561 /8.3.1  
 23 januari 1969, Smidts, nr. 13.355, *Arr.RvS* 1969, 118 /8.6.1.3  
 6 juni 1969, nr. 13.614, de Lannoy, *Arr.RvS* 1969, 650 /8.6.2.2, 8.6.2.3  
 8 juli 1969, nr. 13.671, Hinnekens, *Arr.RvS* 1969, 798 /8.6.1.2  
 14 januari 1971, nr. 14.445, Chamart, *Arr.RvS* 1971, 50 /8.6.2.3  
 22 december 1971, nr. 15.094, Lion, *RW* 1972-73, 309 /8.6.4.1  
 28 november 1972, nr. 15.588, Vanardois, *Arr.RvS* 1972, 968 /8.6.2.2  
 17 april 1974, nr. 16.364, Balliu, *Arr.RvS* 1974, 430/8.2.3  
 4 december 1974, nr. 16.752, Van Eylen, *Arr.RvS* 1974, 1237 /8.6.2.3  
 20 mei 1975, nr. 17.024, Tedesco, *Arr.RvS* 1975, 483 /8.3.1  
 30 september 1975, nr. 17.182, Vanhoutte, *Arr.RvS* 1975, 872 /8.6.2.2  
 13 november 1975, nr. 17.276, Delsa, *Arr.RvS* 1975, 1046 /8.6.2.3  
 10 december 1975, nr. 17.332, De Jaegere, *Arr.RvS* 1975, 1167 /8.6.4.1  
 3 februari 1976, nr. 17.411, Gemeente Dessel, *RW* 1976-77, 1177 /8.6.4.1  
 3 februari 1976, nr. 17.412, Casaer, *RW* 1976-77, 1753 /8.6.1.2  
 4 maart 1976, nr. 17.478, Van Outryve, *Arr.RvS* 1976, 264 /8.6.2.2  
 15 oktober 1976, nr. 17.825, De Doncker, *Arr.RvS* 1976, 842 /8.6.2.1  
 18 januari 1977, nr. 18.049, De Grendel, *Arr.RvS* 1977, 76 /8.3.1  
 13 juli 1977, nr. 18.384, Verbiest, *Arr.RvS* 1977, 987 /8.6.4.1  
 4 januari 1978, nr. 18.665, Lucas-Boisdequin, *Arr.RvS* 1978, 9 /8.6.4.1  
 6 februari 1979, nr. 19.418, Van Schoor, *Arr.RvS* 1979, 142 /8.6.4.1  
 20 april 1979, nr. 19.579, Altmann, *Arr.RvS* 1979, 440 /8.6.2.4  
 14 mei 1979, nr. 19.618, Vaelen, *Arr.RvS* 1979, 517 /8.6.2.2  
 14 mei 1979, nr. 19.619, Cooleman, *Arr.RvS* 1979, 517 /8.6.2.2  
 15 mei 1979, nr. 19.621, Jeanray e.a., *Arr.RvS* 1979, 537 /8.6.2.1, 8.6.2.2  
 11 december 1979, nr. 19.969, Alba e.a., *Arr.RvS* 1979, 1241 /8.6.2.1  
 29 januari 1980, nr. 20.080, Joos, *Arr.RvS* 1980, 149 /8.6.2.1  
 29 januari 1980, nr. 20.081, Haesaerts, *Arr.RvS* 1980, 149 /8.6.2.1  
 11 maart 1980, nr. 20.179, Leuridan, *RW* 1980-81, 1921 /8.6.2.3  
 26 maart 1980, nr. 20.922, De Swert, *Arr.RvS* 1980, 419 /8.6.2.2  
 13 mei 1980, Bracke, *RW* 1981-82, 484 /8.3.4.1, 8.6.1.3  
 27 mei 1980, nr. 20.363, Goyens, *Arr.RvS* 1980, 715 /8.6.2.2  
 30 mei 1980, nr. 20.363, De Ridder, *Arr.RvS* 1980, 727 /8.6.2.2  
 1 juli 1980, nr. 20.491, Deuragas, *Arr.RvS* 1980, 995 /8.4.5  
 17 september 1980, nr. 20.561, NV C.G.R. Benelux, *Arr.RvS* 1980, 1172 /8.6.2.2, 8.6.2.3  
 30 september 1980, nr. 20599, Tibax, *Arr.RvS* 1980, 1240 /8.6.2.3  
 29 januari 1981, nr. 20.914, Dhert, *Arr.RvS* 1981, 139 /8.6.2.2, 8.6.2.3  
 13 maart 1981, nr. 21.024, De Bondt, *Arr.RvS* 1981, 393 /8.6.2.2, 8.6.2.3  
 13 maart 1981, nr. 21.026, De Meyer, *Arr.RvS* 1981, 393 /8.6.2.3  
 26 maart 1981, nr. 21.068, Lootens, *Arr.RvS* 1981, 487 /8.6.2.3  
 17 december 1981, nr. 21.853, Langedock, *Arr.RvS* 1981, 1878 /8.6.2.2  
 2 februari 1982, nr. 21.954, Janssens, *TBP* 1982, 363 /8.6.1.2

23 maart 1982, nr. 22.137, Verbergt e.a., *Arr. RvS* 1982, 598 /8.4, 8.4.3, 8.4.5, 8.6.4.1  
 1 juni 1982, nr. 22.295, Vandaele, *Arr.RvS* 1982, 950 /8.6.1.2  
 11 februari 1983, nr. 22.934, Benoît, *Arr.RvS* 1983, 325 /8.6.2.3  
 10 mei 1983, nr. 23.237, Nelles, *Arr.RvS* 1983, 1114 /8.6.1.3  
 24 mei 1983, nr. 23.281, Tommelein, *RW* 1983-84, 1213 /8.6.2.1, 8.6.2.3, 8.6.2.4  
 18 oktober 1983, nr. 23.586, De Ridder, *Arr.RvS* 1983, 1938 /8.6.2.2  
 20 december 1983, nr. 23.831, Gosseye, *Arr.RvS* 1983, 2481 /8.6.2.3  
 27 april 1984, nr. 24.292, Hosson, *Arr.RvS* 1984, 796 /8.6.1.2  
 20 juni 1984, nr. 24.467, Behey, *Arr.RvS* 1984, 1174 /8.6.4.1  
 18 september 1984, nr. 24.651, Thijs, *Arr.RvS* 1984, 1620 /8.4.3, 8.6.3.1  
 5 februari 1985, nr. 25.009, Keuninckx, *Arr.RvS* 1985, 18 /8.6.4.1  
 6 februari 1985, nr. 25.022, Coppin, *Arr.RvS* 1985, 42 /8.6.2.3  
 7 maart 1985, nr. 25.111, Van Kerckhove, *Arr.RvS* 1985, 34 /8.6.2.3  
 17 april 1985, nr. 25.242, vzw Union Wallone des entreprises, *Arr.RvS* 1985, 49 /8.6.2.4  
 23 mei 1985, nr. 23.355, Lemaître, *Arr.RvS* 1985, 113 /8.3.4.1, 8.4.3, 8.6.3.2  
 29 mei 1985, nr. 25.391, Rossignol, *Arr.RvS* 1985, 179 /8.6.2.2, 8.6.2.3  
 14 november 1985, nr. 25.858, NV Meubelcentrale Heylen, *Arr.RvS* 1985, 94 /8.6.2.6  
 22 januari 1986, nr. 26.089, Meert, *Arr.RvS* 1986, 159 /8.6.2.3  
 22 januari 1986, nr. 26.107, Warocquier, *Arr.RvS* 1986, 193 /8.6.1.2  
 26 juni 1986, nr. 26.771, Coenegracht, *Arr.RvS* 1986, 11 /8.6.4.1  
 24 februari 1987, nr. 27.569, vzw Centrale voor Socialistisch Cultuurbeleid, *Arr.RvS* 1987, 1  
     /8.6.2.5  
 17 maart 1987, nr. 27.685, Vermeulen, *Arr.RvS* 1987, 1 /8.3.2, 8.4  
 5 mei 1987, nr. 27.861, Lauwerijs, *Arr.RvS* 1987, 2 /8.6.2.3  
 25 juni 1987, nr. 28.201, De Coninck, *Arr.RvS* 1987, 104 /8.6.2.3  
 29 juni 1987, nr. 28.276, Combes, *Arr.RvS* 1987, 96 /8.3.1  
 17 september 1987, nr. 28.466, De Rijck, *Arr.RvS* 1987, 1 /8.6.1.2  
 10 november 1987, nr. 28.761, Kempeneers, *Arr.RvS* 1987, 1 /8.6.2.2  
 1 december 1987, nr. 28.934, Paulussen, *Arr.RvS* 1987, 3 /8.4.3, 8.6.2.3, 8.6.3.1  
 27 januari 1988, nr. 29.227, Leens, *Arr.RvS* 1988, 1 /8.6.2.6  
 26 april 1988, nr. 29.879, Gistelinck, *Arr.RvS* 1988, 1 /8.6.2.2  
 10 mei 1988, nr. 30.039, Schoeters, *Arr.RvS* 1988, 7 /8.6.4.2  
 19 januari 1989, nr. 31.825, SA des villas de forest, *Arr.RvS* 1989, 1 /8.6.2.3  
 24 maart 1989, nr. 32.319, Klopfert /8.4.5  
 28 juni 1989, nr. 32.893, Eeckhout, *Arr.RvS* 1989, 18 /8.3.2, 8.3.4.1  
 10 januari 1991, nr. 36.205, Carton e.a., *Arr.RvS* 1991, 27 /8.6.4.1  
 19 september 1991, nr. 37.671, Browaeys, *Arr.RvS* 1991, 13 /8.6.2.6  
 19 december 1991, nr. 38.371, Van De Vyvere, *Arr.RvS* 1991, 23 /8.6.4.1  
 6 februari 1992, nr. 38.666, Lauwers, *Arr.RvS* 1992, 1 /8.6.2.2  
 10 februari 1992, nr. 38.706, Deweer e.a., *Arr.RvS* 1992, 9 /8.6.2.3  
 13 februari 1992, nr. 38.737, vzw Vereniging van de Nederlandstalige Keurders e.a., *Arr.RvS*  
     1992, 1 /8.6.1.2  
 5 maart 1992, nr. 38.936, Lewis en Bloom, *Arr.RvS* 1992, 1 /8.6.4.1

30 april 1992, nr. 39.262, Denkavit, *Arr.RvS* 1992, 4 /8.6.1.2  
 28 juli 1992, nr. 40.054, Huys, *Arr.RvS* 1992, 30 /8.6.1.3, 8.6.2.2  
 27 augustus 1992, nr. 40.163, Wollecamp, *Arr.RvS* 1992, 35 /8.6.2.2, 8.6.2.3  
 16 februari 1993, nr. 41.986, NV Concentra Uitgeverij, *Arr.RvS* 1993, 3 /8.6.1.3  
 17 mei 1993, nr. 42.965, Dijl, *Arr.RvS* 1993, 4 /8.6.2.2, 8.6.2.3  
 3 juni 1993, nr. 43.177, NV Maes, *Arr.RvS* 1993, 3 /8.3.1  
 9 juni 1993, nr. 43.256, Reynaert, *Arr.RvS* 1993, 7 /8.6.2.5  
 4 februari 1994, nr. 46.004, Polfliet, *Arr.RvS* 1994, 6 /8.6.1.1  
 19 oktober 1994, nr. 49.736, Grevisse /8.6.2.3  
 13 september 1994, nr. 49.041, Kegels /8.6.2.2  
 15 december 1994, nr. 50.715, vzw Auto Motor Club Genk /8.3.1  
 10 januari 1995, nr. 51.077, gemeente Wuustwezel /8.6.2.3  
 8 maart 1995, nr. 52.130, Sas /8.6.1.2  
 9 juni 1995, nr. 53.601, Marcon /8.6.2.3  
 29 juni 1995, nr. 54.129, Van Schil e.a. /8.6.2.3  
 22 november 1995, nr. 56.412, Hendrickx /8.4.5  
 5 februari 1996, nr. 58.004, Damara /8.4.3  
 3 september 1996, nr. 61.413, Franken /8.6.2.3  
 18 september 1996, nr. 61.878, NV Soprocom /8.6.4.1  
 5 november 1996, nr. 62.922, Orfinger, *CDPK* 1997, 134 /8.6.1.2, 8.7.1  
 20 november 1996, nr. 63.152, Zwarte Sluis Polder /8.6.2.3  
 26 maart 1997, nr. 65.658, Druetz /8.3.1  
 22 april 1997, nr. 65.974, Artois e.a. /8.6.2.3, 8.6.2.6  
 9 juni 1997, nr. 66.641, Boodts /8.3.4.3, 8.4.5, 8.6.2.6  
 24 juni 1997, nr. 66.904, Aftapolie Maes-Eelen /8.6.4.3  
 27 juni 1997, nr. 67.125, Diels /8.6.2.2  
 4 september 1997, nr. 67.981, De Brabandere /8.4.1  
 5 november 1997, nr. 69.470, Steppe /8.6.2.3  
 20 november 1997, nr. 69.701, Zusters Kindsheid Jesu /8.3.1  
 12 februari 1998, nr. 71.813, De Hoeve /8.3.4.1, 8.4.3, 8.4.5  
 23 juni 1998, nr. 74.396, Dumont /8.4.5, 8.5.1  
 3 september 1998, nr. 75.666, Van de Velde /8.4.1  
 3 september 1998, nr. 75.674, Beyls e.a. /8.6.2.3  
 18 november 1998, nr. 76.966, X /8.6.2.3  
 19 november 1998, nr. 77.051, Dusepulchre /8.6.2.2  
 21 januari 1999, nr. 78.281, Lataire /8.3.1, 8.4.3  
 22 april 1999, nr. 79.868, Moerman /8.4.1  
 11 mei 1999, nr. 80.173, Campens e.a. /8.6.4.3  
 22 juni 1999, nr. 81.185, Beke e.a. /8.6.1.1  
 29 juni 1999, nr. 81.419, De Geest /8.6.2.1  
 26 augustus 1999, nr. 82.141, Van Damme /8.7.2  
 23 september 1999, nr. 82.383, Desmet e.a. /8.6.4.1, 8.6.4.1  
 8 oktober 1999, nr. 82.772, Loos /8.6.2.4

20 oktober 1999, nr. 82.983, Alloule /8.6.2.3  
 8 november 1999, nr. 83.339, Van den Eynde /8.6.2.4  
 18 november 1999, nr. 83.515, Boterbergh /8.6.2.3  
 2 december 1999, nr. 83.833, BV Waterboot Amsterdam /8.4.3, 8.7.4  
 27 januari 2000, nr. 84.964, West-Vlaamse Intercommunale voor Economische Expansie,  
 Huisvestingsbeleid en Technische Bijstand /8.4.2, 8.4.3  
 28 februari 2000, nr. 85.640, Onis /8.4.3  
 14 april 2000, nr. 86.787, Renquin /8.6.1.1  
 5 juni 2000, nr. 87.749, Van Geet /8.6.2.3  
 18 oktober 2000, nr. 90.287, Dechamp /8.6.2.3  
 6 februari 2001, nr. 93.104, Missorten /8.4.2  
 12 februari 2001, nr. 93.205, Delilez /8.6.2.2, 8.6.2.3  
 13 maart 2001, nr. 93.940, Audenaerde /8.3.4.1  
 16 maart 2001, nr. 94.080, Dufrasne Métaux /8.7.3.1  
 21 maart 2001, nr. 94.176, Dutron /8.6.1.2  
 7 juni 2001, nr. 96.215, La Rostee /8.6.1.1  
 28 juni 2001, nr. 97.215, Bury /8.6.2.5  
 28 juni 2001, nr. 97.213, De Smet /8.6.2.3, 8.6.2.5  
 28 juni 2001, nr. 97.216, Roosen /8.6.2.5  
 17 september 2001, nr. 98.879, NV Roprivest /8.4  
 24 september 2001, nr. 99.052, X /8.4.3  
 24 oktober 2001, nr. 100.163, gemeente Schaarbeek /8.6.4.1  
 20 december 2001, nr. 102.154, X /8.6.2.1  
 15 januari 2002, nr. 102.524, Boterbergh /8.6.2.3  
 14 februari 2002, nr. 103.580, Euro-Silo /8.5.1, 8.7.2  
 18 februari 2002, nr. 103.702, Mariën /8.4.3  
 4 maart 2002, nr. 104.270, X /8.3.1, 8.6.4.3  
 28 maart 2002, nr. 105.307, Scheelen-Nouwen /8.3.1  
 6 mei 2002, nr. 106.389, Delilez /8.6.2.2, 8.6.2.3  
 23 mei 2002, nr. 106.867, vzw Bedevaart naar de Graven van de IJzer /8.6.2.3  
 27 mei 2002, nr. 107.005, Van Raemdonck /8.3.1, 8.3.4.1, 8.6.1.1  
 25 juni 2002, nr. 108.385, X /8.4.1  
 5 juli 2002, nr. 108.923, NV Rodney's /8.3.1  
 1 oktober 2002, nr. 110.799, Masschelein /8.6.2.3  
 19 november 2002, nr. 112.635, De Mets /8.6.2.3  
 13 februari 2003, nr. 115.909, De Keukelaere /8.4.3  
 4 april 2003, nr. 117.945, Boodts /8.4, 8.4.5, 8.6.2.3, 8.6.2.3  
 4 april 2003, nr. 118.029, Vansuyst /8.6.2.1  
 28 april 2003, nr. 118.732, Demaeght e.a. /8.5.1, 8.6.3.1  
 23 juni 2003, nr. 120.799, Mortier /8.6.2.4  
 1 juli 2003, nr. 121.147, CV Intercommunale Haviland /8.3.1  
 9 juli 2003, nr. 121.540, Decoster /8.4.3  
 25 september 2003, nr. 123.480, Mobistar /8.6.2.3

13 oktober 2003, nr. 124.147, Delsard /8.6.2.6, 8.6.4.1  
 23 oktober 2003, nr. 124.573, Mobistar /8.6.2.3  
 12 december 2003, nr. 126.345, Van den Plas /8.3.1  
 23 februari 2004, nr. 128.425, Werquin /8.4.2, 8.6.2.2  
 22 maart 2004, nr. 129.541, vzw Vlaams Centrum voor Levensvorming /8.3.1, 8.3.2, 8.3.4.1  
 30 maart 2004, nr. 129.837, Lerminiaux /8.6.2.4  
 27 april 2004, nr. 130.722, Benoot Hedwig /8.4.3, 8.6.4.2  
 27 april 2004, nr. 130.674, Huybrechts /8.3.1  
 29 april 2004, nr. 130.776, de NV Algemene Ondernemingen Aerts /8.3.4.1  
 12 mei 2004, nr. 131.299, gemeente Kelmis /8.6.4.1  
 10 juni 2004, nr. 132.230, Van Keer /8.4.3  
 15 juni 2004, nr. 132.404, NV Aveve /8.3.1, 8.4, 8.4.3, 8.6.2.3, 8.6.2.3, 8.6.2.4  
 29 juni 2004, nr. 133.335, Beton Wegenbouw /8.6.3.2  
 14 september 2004, nr. 134.860, Wittevrongel /8.6.1.2  
 22 september 2004, nr. 135.228, Singh /8.6.4.3  
 21 oktober 2004, nr. 136.385, Van Looveren /8.3.4.1  
 22 november 2004, nr. 129.541, vzw Vlaams Centrum voor Levensvorming /8.3.1, 8.5.1  
 24 november 2004, nr. 137.554, X /8.5.1  
 30 november 2004, nr. 137.788, Syncera Belgium /8.4.3  
 9 december 2004, nr. 138.320, BVBA Wivi-games /8.6.4.2  
 18 januari 2005, nr. 139.434, Caron & Calewaert /8.6.2.1  
 31 januari 2005, nr. 139.957, UNIZO e.a. /8.6.1.2  
 31 januari 2005, nr. 139.956, Bogaert /8.6.1.2  
 3 februari 2005, nr. 140.131, Van Dessel /8.4.1  
 18 april 2005, nr. 143.267, Maasmechelen Tourist Outlets /8.4.1  
 22 september 2005, nr. 149.251, Van Spaendonck /8.6.1.1  
 29 november 2005, nr. 151.828, Descendre e.a. /8.6.4.1  
 22 mei 2006, nr. 159.064, Geeraerts e.a. /8.3.4.1, 8.6.4.1  
 28 september 2007, nr. 175.143, Korst /8.6.1.1  
 11 oktober 2007, nr. 175.648, Luyckx e.a. /8.6.2.1, 8.6.2.3, 8.6.2.4  
 12 oktober 2007, nr. 172.722, Bacalu /8.6.2.3  
 4 december 2007, nr. 177.563, Gemeente Hulshout /8.6.2.1  
 29 april 2008, nr. 182.591, Vervliet /8.6.2.6  
 14 mei 2008, nr. 182.903, Michielsens /8.6.2.6  
 26 mei 2008, nr. 183.368, Denderleeuw /8.6.2.3  
 6 juni 2008, nr. 183.933, nv VINESCO e.a. /8.6.2.6  
 16 juni 2008, nr. 184.205, vzw European Safety Institute /8.5.1  
 26 juni 2008, nr. 184.826, Consortium Immobilier Général e.a. /8.6.2.6  
 30 juni 2008, nr. 184.941, Le Couter e.a. /8.6.2.6  
 21 augustus 2008, nr. 185.771, Barra /8.6.2.1  
 26 februari 2009, nr. 190.880, Azuur /8.6.3.1  
 5 maart 2009, nr. 191.103, Stelimet /8.6.3.2  
 29 april 2009, nr. 192.818, Padeko /8.4.3

6 mei 2009, nr. 193.074, X /8.3.4.1  
 19 mei 2009, nr. 193.418, Goslar /8.6.2.1, 8.6.2.5  
 31 augustus 2009, nr. 195.644, Vanlerberghe /8.6.1.1  
 14 september 2009, nr. 195.992, Van Wonterghem /8.3.1, 8.3.2, 8.3.4.1  
 4 november 2009, nr. 197.614, Vierstraete /8.4.3  
 18 januari 2010, nr. 199.593, Govaerts /8.3.2  
 18 januari 2010, nr. 199.624, Beutjens e.a. /8.4.3  
 4 februari 2010, nr. 200.490, Claes /8.4.3, 8.6.4.2, 8.6.4.3  
 4 maart 2010, nr. 201.502, Karel Willems /8.4.3  
 8 maart 2010, nr. 201.669, Neesen /8.3.2  
 22 maart 2010, nr. 202.179, De Carvalho Canhoto /8.3.2  
 29 maart 2010, nr. 202.465, Roelens /8.4  
 3 mei 2010, nr. 203.551, Bosselaers /8.6.4.2  
 18 mei 2010, nr. 203.933, Shell /8.3.2  
 27 mei 2010, nr. 204.336, Boon /8.6.1.3  
 3 juni 2010, nr. 205.655, NV Baeck e.a. /8.4  
 3 juni 2010, nr. 204.673, Bostyn e.a. /8.3.4.1  
 10 juni 2010, nr. 204.994, Van Loey e.a. /8.4.3  
 14 juni 2010, nr. 205.122, Vandenbussche /8.3.2  
 14 juni 2010, nr. 205.132, Maris /8.3.4.1  
 15 juni 2010, nr. 205.174, Boekaerts /8.6.4.2  
 24 juni 2010, nr. 205.679, NV Rus Tony Activities /8.3.4.1  
 24 juni 2010, nr. 205.693, Van Hoecke /8.4.3

#### **Hof van Cassatie:**

5 november 1920, *Pas.* 1920, I-193 /8.2.2  
 8 juli 1943, *Pas.* 1943, I-291 /8.5.1  
 5 mei 1961, *Pas.* 1961, I-950 /8.5.1  
 7 maart 1963, *Pas.* 1963, I-477 /8.2.2  
 26 april 1963, *RW* 1963-64, 287 /8.2.2  
 16 december 1965, *JT* 1966, 319 /8.2.3  
 22 oktober 1970, *RW* 1970-71, 1179 /8.6.1.2  
 27 mei 1971, *Le Ski*, *Arr.Cass.* 1971, 959 /8.7.1  
 4 januari 1973, *RW* 1972-73, 1279 /8.6.3.2  
 20 juni 1974, *Pas.* 1974, I-1083 /8.6.3.2  
 16 december 1965, *JT* 1966, 319 /8.2.3  
 7 november 1975, *RW* 1975-76, 2413 /8.6.2.6  
 23 juni 1980, *Rijkskas voor Rust- en Overlevingspensioenen v. D'Haene Juliana*, *TBP* 1980, 501 /8.2.3  
 21 maart 1985, *Arr.Cass.* 1984-85, nr. 445 /8.6.2.6  
 3 december 1985, *Arr. Cass.* 1985-86, nr. 475 /8.6.2.6  
 19 oktober 1989, *RW* 1989-90, 1185 /8.6.2.5, 8.6.2.6  
 17 mei 1990, *RW* 1990-91, 1085 /8.6.2.6, 8.6.4.3



19 december 1991, *JT* 1992, 142 /8.4.2  
 20 februari 1992, *Arr. Cass.* 1991-92, 583 /8.6.2.6  
 27 maart 1992, *Not.Fisc.M.* 1993, 70; *RW* 1991-92, 1466 /8.3.1, 8.3.2, 8.3.4.1, 8.4.2, 8.4.3, 8.4.5  
 18 juni 1992, *TRV* 1993, 234 /8.7.3.1  
 22 maart 1993, *Arr. Cass.* 1993, nr. 316 /8.6.2.6  
 9 juni 1994, *Arr. Cass.* 1994, nr. 593 /8.6.2.6  
 10 juni 1994, *RW* 1994-95, 946 /8.6.3.2  
 9 januari 1995, *Pas.* 1995, 1-27 /8.6.1.2  
 22 januari 1996, *Arr.Cass.* 1996, nr. 44 /8.6.1.2  
 9 januari 1997, *RW* 1997-98, 1055 /8.6.2.6  
 13 februari 1997, *TBP* 1998, 370 /8.3.1, 8.4.3  
 12 januari 1998, *RW* 1998-99, 818 /8.6.1.1  
 11 mei 1998, *RW* 1998-99, 1158 /8.3.1, 8.4.3  
 29 juni 1998, *RW* 1998-99, 1143 /8.6.1.1  
 14 juni 1999, *Arr.Cass.* 1999, nr. 352; *R.Cass.* 2000, 70 /8.3.1, 8.3.4.1, 8.4.3, 8.6.4.3  
 20 juni 2000, *JT* 2001, 334 /8.6.2.3  
 30 oktober 2000, Landsbond der Christelijke Mutualiteiten v. K, *RW* 2001-02, 58 /8.4.3  
 3 november 2000, *TFR* 2001, 161 /8.3.1, 8.4.3  
 6 november 2000, *TFR* 2001, 164 /8.3.1, 8.4.3  
 19 januari 2001, *Arr.Cass.* 2001, nr. 41 /8.7.3.1  
 26 oktober 2001, *TFR* 2001, 795 /8.3.1, 8.4.3  
 22 februari 2002, onuitg. /8.7.3.1  
 3 juni 2002, *RW* 2003-04, 1062 /8.4.3  
 2 december 2002, *CDPK* 2003, 332 /8.6.2.6  
 16 december 2002, *Soc. Kron.* 2004, 202 /8.4.3, 8.6.4.1, 8.6.4.2  
 28 februari 2003, *RW* 2004-05, 1462 /8.6.1.1  
 28 april 2003, nr. 118.732, *Demaeght e.a.* /8.6.3.1  
 9 november 2004, *TBP* 2005, 43 /8.7.1  
 16 november 2004, *RAGB* 2005, 511 /8.7.1  
 3 december 2004, B.F. e.a. v. Belgische Staat, *Arr. Cass.* 2004, 1948 /8.4.3  
 26 mei 2005, *JT* 2005, 679 /8.6.1.1  
 22 mei 2006, *CDPK* 2008, 456 /8.4.3

### Hof van beroep:

Arbh. Antwerpen 2 juni 1977, *RW* 1977-78, 1510 /8.5.1, 8.6.3.2  
 Brussel 30 april 1979, *RW* 1979-80, 846 /8.6.3.2  
 Brussel 14 september 1979, *APT* 1980, 56 /8.5.1  
 Brussel 18 maart 1987, *RW* 1987-88, 362 /8.6.2.6  
 Gent 24 mei 1996, *CDPK* 1997, 445 /8.5.1, 8.6.2.6  
 Gent 5 oktober 1999, *FJF* 2000, 259 /8.4.3  
 Antwerpen 18 oktober 1999, *RW* 2000-01, 1087 /8.4.1  
 Antwerpen 15 februari 2000, *Act.fisc.* 2000, afl. 14, 4 /8.4.3  
 Gent 21 april 2000, *TMR* 2001, 20 /8.6.2.4

Gent 5 oktober 2000, onuitg. /8.7.3.1

Arbh. Gent 26 november 2001, *RW* 2003-04, 1347 /8.4.3, 8.4.4, 8.6.4.2

Bergen 3 mei 2002, *FJF* 2002, 637 /8.4.2

Bergen 5 december 2003, *FJF* 2004, 395 /8.4.3

Gent 15 januari 2008, *TFR* 2008, 613 /8.4.3

**Rechtbank eerste aanleg:**

Arbrb. Gent 30 maart 1978, *RW* 1978-79, 1598 /8.6.3.2

Rb. Brussel 17 maart 1997, *RW* 1997-98, 257 /8.3.4.1

Kh. Gent 25 februari 1994, *TRV* 1995, 335 /8.7.3.1

Arbrb. Brugge 16 mei 1997, D.M. v. BLOSO en Fonds voor Beroepsziekten, *AJT* 1998-99, 344 / 8.4.2, 8.4.5, 8.6.3.1, 8.6.3.2

Rb. Dendermonde 18 november 1997, *AJT* 1997-98, 266 /8.4.3

Rb. Brugge 2 april 2001, *RW* 2002-03, 509 /8.6.4.3

Rb. Brussel 12 oktober 2001, *TFR* 2002, 228 /8.4.3

Rb. Leuven 4 januari 2002, *Verkeersrecht* 2002, 89 /8.5.1

Rb. Antwerpen 27 juni 2003, *FJF* 2004, 300 /8.6.4.2

Rb. Brussel 7 maart 2005, *TFR* 2005, 757 /8.4.3

Rb. Tongeren 27 september 2005, *RW* 2007-08, 372 /8.5.1

Rb. Antwerpen 16 februari 2007, *TFR* 2008, 330 /8.7.2

## Lijst van verkort aangehaalde literatuur

ABRAHAM 2001

R. ABRAHAM, 'La France devant les juridictions européennes', *Pouvoirs* 2001, 143-160

ADDINK 1999

G.H. ADDINK, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deventer, Kluwer, 1999, 387 p.

ADRIAANSE 2005

P.C. ADRIAANSE, 'De rol van nationale rechters bij de terugvordering van onrechtmatige staatssteun', in W. DEN OUDEN (red.), *Staatssteun en de Nederlandse rechter*, Deventer, Kluwer, 2005, 57-86

ADRIAANSE 2006

P.C. ADRIAANSE, *Handhaving van EG-recht in situaties van onrechtmatige staatssteun*, Europese monografieën, Deventer, Kluwer, 2006, 397 p.

ADRIAANSE 2007

P. ADRIAANSE, 'Terugvordering van onrechtmatige staatssteun. Knelpunten en oplossingen in het Nederlandse recht', in T. BARKHUYSEN, W. DEN OUDEN en E. STEYGER, *Europees recht effectueren*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2007, 199-231

ADRIAANSE 2008

P.C. ADRIAANSE, 'Effectieve handhaving van het staatssteunrecht ondermijnd?', *NTer* 2008, 308-317

ADRIAANSE & DEN OUDEN 2008

P.C. ADRIAANSE & W. DEN OUDEN, 'Effectuering van staatssteunrecht in Nederland', *NTB* 2008, 304-315

ADRIAANSE 2009

P.C. ADRIAANSE, 'Schending van de hoekstenen van het staatssteunrecht', *SEW* 2009, 88-102

ADRIAANSE & DEN OUDEN 2009

P. ADRIAANSE & W. DEN OUDEN, 'Enforcement of State Aid Law in the Netherlands', *EstAL* 2009, 15-26

ALEN 1984

A. ALEN, *Rechter en bestuur in het Belgisch publiekrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1984, 928 p.

ALEN 1995

A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1995, 889 p.

ALEN & CLEMENT 2006

A. ALEN & J. CLEMENT, 'De hiërarchie der rechtsnormen', in A. ALEN en P. LEMMENS (eds.), *Staatsrecht*, Brugge, die keure, 2006, 5-26

ALGRA & GOKKEL 2001

N.E. ALGRA & H.R.W. GOKKEL, *Fockema Andrea's verwijzend en verklarend juridisch woordenboek*, Groningen, Noordhof Uitgevers, 2001, 548 p.

ALLISON 1998

W.F. ALLISON, 'Transplantation and Cross-Fertilisation', in J. BEATSON & T. TRIDIMAS (eds.), *New Directions in European Public Law*, Oxford, Hart Publishing, 1998, 169-182

ALONSO GARCIA 2002

R. ALONSO GARCIA, 'The General Provisions of the Charter of Fundamental Rights of the European Union', *ELJ* 2002, 492-514

ALTER 2001

K.J. ALTER, *Establishing the Supremacy of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 258 p.

AMSELEK 1983

P. AMSELEK, 'Le rôle de la pratique dans la formation du droit: aperçus à propos de l'exemple du droit public français', *RDP* 1983, 1471-1508

ANTHONY 1998

G. ANTHONY, 'Community Law and the Development of UK Administrative Law: Delimiting the Spill-Over Effect', *EPL* 1998, 253-276

APPRILL 1983

C. APPRILL, 'La notion de droits acquis dans le droit de la fonction publique internationale', *RGDIP* 1983, 315-358

ARHOLD 2004

C. ARHOLD, 'The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on state Aids in 2003/2004', *EstAL* 2004, 167-203

ARHOLD 2005

C. ARHOLD, 'The Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on state Aids in 2004/2005', *EstAL* 2005, 175-234

ARHOLD 2008

C. ARHOLD, 'The 2007-2008 Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aid', *EstAL* 2008, 441-506

ARNULL 1990

A. ARNULL, *The General Principles of EEC law and the Individual*, London, Leicester University Press/Pinter, 1990, 300 p.

AUBY 1951

J-M. AUBY, *L'inexistence des actes administratifs : étude de contentieux administratifs*, Parijs, Pedone, 1951, 352 p.

AUBY 1967

J-M. AUBY, 'L'abrogation des actes administratifs', *AJDA* 1967, 131-139

AUBY & DRAGO 1984

J-M. AUBY & R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, Parijs, LGDJ, 1984, 718 p.

## AUBY &amp; AUBY 1996

J-M. AUBY & J-B. AUBY, *Institutions administratives*, Parijs, Dalloz, 1996, 583 p.

## AUBY 2001

J-B. AUBY, 'La bataille de San Romano. Réflexions sur les évolutions récentes du droit administratif', *AJDA* 2001, 912-926

## AUBY 2002

J-B. AUBY, 'Administrative law in France', in R. SEERDEN en F. STROINK, *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2002, 59-89

## AUBY &amp; DERO-BUGNY 2007

J-B. AUBY & D. DERO-BUGNY, 'Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime', in J-B. AUBY en J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (dir.), *Droit administratif Européen*, Brussel, Bruylant, 2007, 473-491

## AUBY &amp; DUTHEIL DE LA ROCHERE 2007a

J-B. AUBY & J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Droit administratif Européen*, Brussel, Bruylant, 2007, 1122 p.

## AUBY &amp; DUTHEIL DE LA ROCHERE 2007b

J-B. AUBY en J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, 'A propos de la notion de droit administratif européen introduction à l'ouvrage droit administratif européen [à paraître]', *Revue française d'administration publique* 2007, 373-385

## AUVRET 1985

P. AUVRET, 'La notion de droit acquis en droit administratif français', *RDP* 1985, 53-101

## AVERY 1984

G. AVERY, 'The Common Agricultural Policy: a Turning Point?', *CMLR* 1984, 481-504

## BARENTS 1993

R. BARENTS, 'Milieu en interne markt. Enkele opmerkingen over de betekenis en gevolgen van het rechtsbasisvereiste in het communautaire recht', *SEW* 1993, 5-29

## BARENTS 1999

R. BARENTS, 'Nieuwe ontwikkelingen in de rechtspraak en wetgeving over staatssteun', *SEW* 1999, 442-456

## BARENTS 2000

R. BARENTS, *De communautaire rechtsorde, Europese Monografieën*, Deventer, Kluwer, 2000, 413 p.

## BARENTS 2001

R. BARENTS, 'Nederland en de subsidies uit het Europees Sociaal Fonds', *NTER* 2001, 305-310

## BARENTS 2003

R. BARENTS, 'Naar een Europese Constitutie', *NTER* 2003, 284-310

BARENTS & BRINKHORST 2006

R. BARENTS & L.J. BRINKHORST, *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer, Kluwer, 2006, 646 p.

BARENTS 2007a

R. BARENTS, 'Het subsidiariteitsbeginsel in het Hervormingsverdrag', *NTER* 2007, 253-261

BARENTS 2007b

R. BARENTS, 'Het Hervormingsverdrag en het Hof van Justitie', *NTER* 2007, 293-300

BARKHUYSEN 2004

T. BARKHUYSEN, 'Het EVRM als integraal onderdeel van het Nederlandse materiële bestuursrecht', in T. BARKHUYSEN, A.B. BLOMBERG, M.K. BULTERMAN en J.M. VERSCHUUREN, *De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht*, VAR 132, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2004, 7-113

BARKHUYSEN 2007

T. BARKHUYSEN, 'De inpassing van de prejudiciële procedure in het Nederlandse bestuursrecht', in T. BARKHUYSEN, W. DEN OUDEN & E. STEYGER, *Europees recht effectueren*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2007, 325-350

BARNARD & SHARPSTON 1997

C. BARNARD & E. SHARPSTON, 'The Changing Face of Article 177 References', *CMLR* 1997, 1113-1171

BARRETT 2002

G. BARRETT, 'Protecting Legitimate Expectations in European Community Law and in Domestic Irish Law', in P. EECKHOUT en T. TRIDIMAS, *Yearbook of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2002, 191-243

BATSELE e.a. 2010

D. BATSELE, T. MORTIER. & M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, Brussel, Bruylant, 2010, 932 p.

BAUDENBACHER 1997

A. BAUDENBACHER, *A Brief Guide to European State Aid Law*, Den Haag-Londen-Boston, Kluwer, 1997, 84 p.

BAX 1991

C.J. BAX, 'Beginselen van behoorlijk bestuur als ongeschreven rechtsregels', *NJB* 1991, 779-783

BELINFANTE 1968

A.D. BELINFANTE, *Kort begrip van het administratief recht*, Alphen aan den Rijn, Tjeenk Willink, 1968, 136 p.

- BELINFANTE e.a. 1988  
A.D. BELINFANTE, E.M. VAN EIJDEN & P.W.A. GERRITZEN-RODE, *Kort begrip van het administratief recht*, Alphen aan den Rijn, Tjeenk Willink, 1988, 168 p.
- BELL 1992  
J.S. BELL, *French Constitutional Law*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 367 p.
- BELL & BROWN 1993  
J. BELL & L.N. BROWN, *French Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 1993, 358 p.
- BELL 1998  
J.S. BELL, 'Mechanisms for Cross-fertilisation of Administrative Law in Europe', in J. BEATSON & T. TRIDIMAS, *New directions in European Public Law*, Oxford, Hart Publishing, 1998, 147-167
- BELL e.a. 2008  
J. BELL, S. BOYRON & S. WHITTAKER, *Principles of French Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 543 p.
- BENOIT-ROHMER 2000  
F. BENOIT-ROHMER, 'L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme', *RUDH* 2000, 57-61
- BERMANN & PICARD 2008  
G.A. BERMANN & E. PICARD, *Introduction to French Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2008, 486 p.
- BERNITZ & NERGELIUS 2000  
U. BERNITZ en J. NERGELIUS (eds.), *General principles of European Community law*, Den Haag-Londen-Boston, Kluwer, 2000, 244 p.
- BERX 2000  
C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2000, 649 p.
- BESSELINK 1996  
L.F.M. BESSELINK, 'An open Constitution and European Integration: The Kingdom of the Netherlands', *SEW* 1996, 192-206
- BESSELINK 1998  
L.F.M. BESSELINK, 'Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union', *CMLR* 1998, 629-680
- BESSELINK 2007  
L.F.M. BESSELINK, *Een samengestelde Europese Constitutie, oratie Utrecht*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007, 22 p.
- BIJLOOS & VAN DEN OOSTERKAMP 1990  
A.W.M. BIJLOOS & J.S. VAN DEN OOSTERKAMP, 'De verhouding van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht tot de Algemene Wet bestuursrecht', *SEW* 1990, 853-867



BIRKINSLAW 2003

P. BIRKINSLAW, *European Public Law*, Londen, Butterworths, 2003, 637 p.

BLANKE 2000

H.-J. BLANKE, *Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2000, 610 p.

BOCKEN & BOONE 2010

H. BOCKEN & I. BOONE, *Het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht en andere schadevergoedingsmechanismen*, die keure, Brugge, 2010, 217 p.

BOES & SCHRAM 2004

M. BOES & F. SCHRAM, 'Openbaarheid van bestuur op internationaal, Europees, federaal en Vlaams niveau: een overzicht', in F. SCHRAM (ed.), *Openbaarheid van bestuur. Stand van zaken 2004*, Leuven, Instituut voor Administratief recht, 2004, 11-38

BOES 2006

M. BOES, 'Het redelijkheidsbeginsel', in I. OPDEBEEK, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 2006, 89-116

BOES 2010

M. BOES, *Bestuursrecht*, Leuven, Acco, 2010, 208 p.

BOGDANDY 2000

A. BOGDANDY, 'The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union', *CMLR* 2000, 1307-1338

BOK e.a. 1997

A.J. BOK, Z. BORGER, A.M.M.M. BOTS, C.P.J. GOORDEN, W.G.A. HAZEWINDUS, J.A. HOFMAN, O.J.D.M.L. JANSEN, K.F. SCHUILING, H.J. SIMON, B.W.N. DE WAARD & S.E. ZIJLSTRA, *Nieuw bestuursrecht: Derde Tranche Algemene Wet Bestuursrecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1997, 312 p.

BOK 2004

A.J. BOK, 'Het vertrouwensbeginsel, een beginsel op tegenspraak. Ofwel: botsing van rechtsbeginselen, toegelicht aan de hand van het vertrouwensbeginsel', in R.J.N. SCHLOSSELS, A.J. BOK, H.J.A.M. VAN GEEST & S. HILLIGERS, *In beginsel. Over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 2004, 93-112

BOLLEN 1999

C. BOLLEN, 'Verknoeit het Europese recht ook ons bestuursrecht? Terugvordering van in strijd met het Europese recht door de overheid verleende steun', in M.A. HELDEWEG, E.C.H.J. VAN DER LINDEN & R.J.N. SCHLOSSELS (red.), *Uit de school geklapt? Opstellen uit Maastricht*, Den Haag, SDU, 1999, 39-63

- BORCHARDT & WELLENS 1987  
G.M.BORCHARDT & K.C.WELLENS, 'Softlaw in het Gemeenschapsrecht', *SEW* 1987, 663-727
- BORRET 1969  
J. BORRET, 'Het beginsel 'patere legem' ten aanzien van een onwettig reglement', *TBP* 1969, 189-190
- BORRET 1981  
J. BORRET, 'Verslag bij de R.v.St. De Ridder nr. 20.273, 30 mei 1980', *TBP* 1981, 251-254
- BOSSARD 2001  
S. BOISSARD, 'Comment garantir la stabilité des situations juridiques individuelles sans priver l'autorité administrative de tous moyens d'action et sans transiger sur le respect du principe de légalité? Le difficile dilemme du juge administratif', in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* 11, 2001, [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/pdf\\_cahiers/cccc11.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/pdf_cahiers/cccc11.pdf), 105-123
- BOUFFANDEAU e.a. 1947  
T. BOUFFANDEAU, P. TISSIER & A. GUILLON, 'La continuité et le sauvegarde des principes du droit public français entre le 16 juin 1940 et l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution', *EDCE* 1947, 23-27
- BOYRON 1998  
S. BOYRON, 'General Principles of Law and National Courts: Applying a 'Jus Commune'?', *ELR* 1998, 171-178
- BRAIBANT 1992  
G. BRAIBANT, *Le droit administratif français*, Parijs, Dalloz, 1992, 547 p.
- BREALEY & HOSKINS 1994  
M. BREALEY en M. HOSKINS, *Remedies in EC Law*, Londen, Longman, 1994, 413 p.
- BRENNINKMEIJER 1993  
A.F.M. BRENNINKMEIJER, 'De invloed van de jurisprudentie van het Hof van Justitie op het procesrecht van de lidstaten', in J.A.E. VERVAELE (ed.), *Bestuursrechtelijke toepassing en handhaving van gemeenschapsrecht in Nederland, Europese Monografieën nr. 41*, Deventer, Kluwer, 1993, 107-122
- BRIBOSIA 1992  
H. BRIBOSIA, 'Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres. Commentaire sur l'article 3B du traité de Maastricht', *RMUE* 1992, 165-188
- BRIDGE 1984  
J. BRIDGE, 'Procedural Aspects of the Enforcement of EC Law through the Legal Systems of the Member States', *ELR* 1984, 28-42

BROUWER 1992-93

J.G. BROUWER, 'Nederlandse gedachten over de Grondwet en het verdrag', *RW* 1992-93, 1366-1370

BROUWERS & SIMONART 1995

P. BROUWERS & H. SIMONART, 'Le conflit entre la constitution et le droit international conventionnel dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage', *CDE* 1995, 7-22

BROWN & BELL 1998

L.N. BROWN & J.S. BELL, *French administrative law*, Oxford, Oxford University Press, 1998, 333 p.

BROWN & KENNEDY 2000

L.H. BROWN & T. KENNEDY, *The Court of Justice of the European Communities*, Londen, Sweet & Maxwell, 2000, 512 p.

BRUYNINCKX 2008

T. BRUYNINCKX, 'Staatssteun en overheidsopdrachten', *NJW* 2008, 422-431

BULLINGER 1999

M. BULLINGER, 'Vertrauensschutz im deutschen Verwaltungsrecht in historisch-kritischer Sicht', *JZ* 1999, 905-913

BULTERMAN 2000

M.K. BULTERMAN, 'Krijgt de EU een Bill of Rights, of wordt het niets in Nice?', *NTER* 2000, 284-289

BULTERMAN 2001

M.K. BULTERMAN, 'Het EU-Grondrechtenhandvest - de balans tussen Nice en Laken', *NTER* 2001, 164-166

BURKENS e.a. 2006

M.C. BURKENS, H.R.B.M. KUMMELING, B.P. VERMEULEN & R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *Beginselen van de democratische rechtsstaat, Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2006, 363 p.

CALMES 2000

S. CALMES, *Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français*, Parijs, Dalloz, 2000, 711 p.

CALMES 2002

S. CALMES, 'Du principe de la confiance légitime en droits Allemand, Communautaire et Français', *REDP-ERPL* 2002, 1249-1265

CARANTA 1995

R. CARANTA, 'Judicial Protection against the Member- States: a New Ius Commune Takes Shape', *CMLR* 1995, 702-726

CARBAJO 1980

J. CARBAJO, *L'application dans le temps des décisions administratives exécutoires*, Parijs, LGDJ, 1980, 294 p.

- CARDWELL 1992  
M. CARDWELL, 'General Principles of Community Law and Milk Quotas', *CMLR* 1992, 723-747
- CARDWELL 1996  
M. CARDWELL, *Milk Quotas : European Community and United Kingdom Law*, Oxford, Clarendon Press, 1996, 220 p.
- CARTOU e.a. 2004  
L. CARTOU, J-L. CLERGERIE, A. GRUBER & P. RAMBAUD, *L'Union européenne*, Parijs, Dalloz, 2004, 829 p.
- CHALTIEL 1997  
F. CHALTIEL, 'L'Union européenne doit-elle adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme ?', *RMCUE* 1997, 34-50
- CHAPUS 2001a  
R. CHAPUS, *Droit administratif général, Tomé 1*, Parijs, Montchrestien, 2001, 1427 p.
- CHAPUS 2001b  
R. CHAPUS, *Droit administratif général, Tomé 2*, Parijs, Montchrestien 2001, 797 p.
- CHEROT 1998  
J-Y. CHEROT, *Les aides d'état dans les Communautés Européennes*, Parijs, Economica, 1998, 379 p.
- CHEROT 2002  
J-Y. CHEROT, *Droit public économique*, Parijs, Economica, 2002, 712 p.
- CHITI 2007  
E. CHITI, 'Les Agences, l'administration indirect et la coadministration', in J-B. AUBY en J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Droit Administratif Européen*, Brussel, Bruylant, 2007, 267-281
- CLAES 2009  
M.L.H.K. CLAES, 'Het Verdrag van Lissabon en de Europese grond-rechtenmozaïek', *SEW* 2009, 162-168
- CLAYTON 2003  
R. CLAYTON, 'Legitimate Expectations, Policy, and the Principle of Consistency', *CLJ* 2003, 93-105
- CLIQUENNOIS 1992  
M. CLIQUENNOIS, 'Que reste-t-il des directives ? A propos du vingtième anniversaire de l'arrêt 'Crédit foncier de France'', *AJDA* 1992, 3-14
- COHEN-JONATHAN 1998  
G. COHEN-JONATHAN, 'Le rôle des principes généraux dans l'interprétation et l'application de la convention européenne des droits de l'homme', in X, *Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti*, Brussel, Bruylant, 1998, 791 p.

COMMISSIE VAN MAARSEVEEN 1974

COMMISSIE VAN MAARSEVEEN, *Rapport ontwerp-wet Algemene bepalingen van Administratief recht (A.B.A.R.)*, VAR LXXII, Groningen, Tjeenk Willink, 1974

COOREMAN 2010

I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidsstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, die keure, 2010, 364 p.

COREMANS & VAN DAMME 2001

H. COREMANS & M. VAN DAMME, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die keure, 2001, 200 p.

CORNELIS 1989

L. CORNELIS, *Beginselen van Belgisch buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht*, Antwerpen, Maklu, 1989, 744 p.

CORNU 2000

G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Parijs, PUF, 2000, 925 p.

COUZINET 1977

J.F. COUZINET, 'La notion de faute lourde administrative', *RDP* 1977, 283-334

COSTA & PUISOCHET 2001

J-P. COSTA & J-P. PUISOCHET, 'Entretien croisé des juges français', *Pouvoirs* 2001, 161-175

CRAIG & DE BURCA 1995

P. CRAIG & G. DE BURCA, *EC Law, Texts, Cases and Materials*, Oxford, Clarendon Press, 1995, 1160 p.

CRAIG 1996

P.P. CRAIG, 'Substantive Legitimate Expectations in Domestic and European Law', *CLJ* 1996, 289-312

CRAIG 1997

P. CRAIG, 'Once More Unto the Breach: The Community, the State and Damages Liability', *LQR* 1997, 136-139

CRAIG & SCHONBERG 2000

P. CRAIG & S. SCHONBERG, 'Substantive Legitimate Expectations after Coughlan', *PL* 2000, 684-701

CRAIG & DE BURCA 2003

P. CRAIG & G. DE BURCA, *EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 1241 p.

CRAIG 2006

P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 880 p.

CROMHEECKE & VANDE LANOTTE 1995

M. CROMHEECKE & J. VANDE LANOTTE, 'Een overzicht van bestuurlijke rechtscolleges', *TBP* 1995, 547-556

## CURTIN 1992

D. CURTIN, 'The Decentralised Enforcement of Community Law Rights. Judicial Snakes and Ladders', in D. CURTIN en D. O'KEEFFE (ed.), *Constitutional Adjudication in European Community and National Law, Essays for the Hon.Mr.Justice T.F. O'HIGGINS*, Ierland, Butterworth, 1992, 33-49

## CURTIN &amp; KLERK 1997

D. CURTIN & Y. KLERK, 'De Europese Unie en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Een nieuwe fase in een lat-relatie?', *NJB* 1997, 202-210

## CURTIN e.a. 2006

D.M. CURTIN, J.M. SMITS, A. KLIP & J.A. MCCAHERY, *European Integration and Law*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2006, 200 p.

## DAMEN 2009

L.J.A. DAMEN, 'Felix-Aruba, De auteur van de verwachtingen en het vertrouwensbeginsel', in T. BARKHUYSEN, J.E.M. POLAK, B.J. SCHUELER en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *AB Klassiek*, Deventer, Kluwer, 2009, 287-305

## DAMEN e.a. 2009a

L.J.A. DAMEN, J.L. BOXUM, K.J. DE GRAAF, J.H. JANS, A.P. KLAP, A.T. MARSEILLE, A.R. NEERHOF, P. NICOLAI, B.K. OLIVIER, B.J. SCHUELER, F.R. VERMEER & R.L. VUCSAN, *Bestuursrecht, deel 1, Systeem, Bevoegdheid, Bevoegdheidsuitoefening en Handhaving*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2009, 792 p.

## DAMEN e.a. 2009b

L.J.A. DAMEN, H.E. BRORING, K.J. DE GRAAF, A.T. MARSEILLE, A.J.G.M. VAN MONTFORT, P. NICOLAI, B.J. SCHUELER & H.B. WINTER, *Bestuursrecht, deel 2, Rechtsbescherming tegen de overheid, Bestuursprocesrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2009, 453 p.

## DARVILLE-FINET 1982

C. DARVILLE-FINET, 'La circulaire administrative. Nouvelle source formelle du droit?', *Ann.Fac.Dr.Liège* 1982, 137-192

## DAUGINET &amp; AMEYE 2009

V. DAUGINET & B. AMEYE, 'Rechtszekerheid, vertrouwensbeginsel en goede trouw. Europeesrechtelijke doorwerking in de Belgische rechtsorde', *AFT* 2009, 3-38

## DAVIDSON 2008

J. DAVIDSON, 'The Full Effect of Community Law - An Increasing Encroachment upon National Law and Principles', *REA Law* 2008, 113-126

DEBAEDTS 1966

F. DEBAEDTS, *Pseudo-wetgeving, Preadvies voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, Jaarboek 1965-66*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1966, 5-34

DEBAEDTS 2004

F. DEBAEDTS, 'De algemene rechtsbeginselen in het administratief recht', *TBP* 1988, 641-652

DEBBASCH & COLIN 2007

C. DEBBASCH & F. COLIN, *Droit Administratif*, Parijs, Economica, 2007, 769 p.

DE BECHILLON & TERNEYRE 2007

D. DE BECHILLON & P. TERNEYRE, 'Le Conseil d'Etat et la cour de justice des communautés européennes', *Pouvoirs*, 2007, 105-115

DEBERSAQUES & DE CLERCQ 2004

G. DEBERSAQUES & S. DE CLERCQ, *Bestuursrecht harmoniseren?*, *Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Deventer, Kluwer, 2004, 79 p.

DEBERSAQUES 2004

G. DEBERSAQUES, 'Een specifiek Belgische dimensie of de weerslag van de bevoegdheidsverdeling op de harmonisatie van het bestuursrecht', in G. DEBERSAQUES en S. DE CLERCQ (ed.), *Bestuursrecht harmoniseren? Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Deventer, Kluwer, 2004, 63-75

DE BURCA 1993

G. DE BURCA, 'The Principle of Proportionality and its Application in EC Law', *YEL* 1993, 105-150

DE BURCA 2000

G. DE BURCA, 'Proportionality and Subsidiarity as General Principles of Law', in U. BERNITZ & J. NERGELIUS, *General Principles of European Community Law*, Den Haag-Londen-Boston, Kluwer, 2000, 95-112

DE BURCA 2001

G. DE BURCA, 'The drafting of the European Charter of fundamental rights', *ELR* 2001, 126-138

DE CASANOVA 2005

A. DE CASANOVA, 'La notion de droits fondamentaux en droit public français', in Centre d'études des droits du monde arabe, *Les droits fondamentaux inventaire et théorie générale, Colloque de Beyrouth 6 en 7 novembre 2003*, Brussel, Bruylant, 2005, 221-231

DE CLERCQ 2004

S. DE CLERCQ, 'De Europese dimensie in het harmoniseringsdebat', in G. DEBERSAQUES en S. DE CLERCQ (eds.), *Bestuursrecht harmoniseren?*, *Preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Deventer, Kluwer, 2004, 51-62



DEGUERGUE 1994

M. DEGUERGUE, *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, Parijs, Dalloz, 1994, 884 p.

DE HAAN e.a. 2001

P. DE HAAN, Th.G. DRUPSTEEN & R. FERNHOUT, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer, Kluwer, 2001, 610 p.

DEHULLU 2009

C. DEHULLU, *Inleiding tot het recht van de Europese Unie. Wegwijs in de Verdragen*, Leuven/Den Haag, acco, 2009, 211 p.

DELAHAUT 1978

P.J. DELAHAUT, 'Réflexions sur la théorie du retrait des décisions administratives', *APT* 1978, 40-52

DELAMARRE 2004

M. DELAMARRE, 'La sécurité juridique et le juge administratif français', *AJDA* 2004, 186-193

DE LA ROCHERE 1996

D. DE LA ROCHERE, 'Le principe de légalité', *AJDA* 1996 édition spéciale, 161-167

DELATTE 1965

J.R. DELATTE, 'Le retrait des actes administratifs individuels', *Ann.Fac. Dr.Liège* 1965, 93-116

DELVA 1995

J. DELVA, 'De impact van het Europees verdragsrecht op de rechtspraak van het Arbitragehof - Een poging tot kritische doorlichting', *TBP* 1995, 637-646

DELVOLVE 2007

P. DELVOLVE, 'Le Conseil d'Etat, cour suprême de l'ordre administratif', *Pouvoirs* 2007, 51-60

DEMBOUR 1978

J. DEMBOUR, *Droit administratif*, Luik, Faculté de Droit, 1978, 538 p.

DE MOOR-VAN VUGT 1987

A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en buitenlandse equivalenten. Een rechtsvergelijkend onderzoek*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987, 211 p.

DE MOOR-VAN VUGT 1990

A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT, 'Kroniek Europees Bestuursrecht', *NTB* 1990, 243-255

DE MOOR-VAN VUGT 1993

A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT, 'Hobbels bij de rechtshandhaving, De rol van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de handhaving van het gemeenschapsrecht', in J.A.C. VERVAELE (red.), *Bestuursrechtelijke toepassing en handhaving van gemeenschapsrecht in Nederland, Europese Monografieën nr. 41*, Deventer, Kluwer, 1993, 83-105

DE MOOR-VAN VUGT & MORTELMANS 1993

A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT & K.J.M. MORTELMANS, 'Europees bestuursrecht: de oude en de nieuwe agenda', *NTB* 1993, 2-17

DE MOOR-VAN VUGT 1995

A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT, *Maten en gewichten, Het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1995, 310 p.

DE MOOR-VAN VUGT & VERMEULEN 1998

A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT & E.M. VERMEULEN, *Europees bestuursrecht*, Deventer, Tjeenk Willink, 1998, 174 p.

DE MOOR-VAN VUGT 2007

A. DE MOOR-VAN VUGT, 'Effectieve doorwerking van het gemeenschapsrecht in het kader van de rechtmatige besteding van EG-gelden', in T. BARKHUYSEN, W. DEN OUDEN & E. STEYGER, *Europees recht effectueren*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2007, 143-167

DEN OUDEN 2005

W. DEN OUDEN (red.), *Staatssteun en de Nederlandse rechter*, Deventer, Kluwer, 2005, 100 p.

DEN OUDEN 2008

W. DEN OUDEN, *De terugvordering van Europese subsidies in Nederland. Over legaliteit, rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2008, 32 p.

DEN OUDEN 2009

W. DEN OUDEN, 'Bug-Alutechnik. De Europese invloed op het vertrouwensbeginsel bij terugvorderingszaken', in T. BARKHUYSEN, J.E.M. POLAK, B.J. SCHUELER & R.J.G.M. WIDDERSHOVEN (red.), *AB Klassiek*, Deventer, Kluwer, 2009, 253-262

DEN OUDEN 2010

W. DEN OUDEN, 'De intrekking van begunstigende beschikkingen door bestuursorganen', in T. BARKHUYSEN, W. DEN OUDEN & J.E.M. POLAK (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2010, 689-715

DERKSEN 1993

W.P.C.G. DERKSEN, 'Gewekte verwachtingen: bestuur gebonden? Het vertrouwensbeginsel contra legem', *Gmst.* 1993 (nr. 6970), 389-395

DE ROOIJ 2004

R.A.A. DE ROOIJ, '“Den Haag” onder druk? Over de relatie tussen de EU, gemeenten en provincies', *Bestuurskunde* jaargang 13 – september 2004 – nr.6, 279-287

DE SCHUTTER & LEJEUNE 1996

O. DE SCHUTTER & Y. LEJEUNE, 'L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme. A propos de l'avis 2/94 de la Cour de justice des Communautés', *CDE* 1996, 555-606

DE SCHUTTER 2005

O. DE SCHUTTER, 'L'influence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la Cour de justice des communautés européennes', in G. COHEN-JONATHAN & J.F. FLAUSS (dir.), *Le rayonnement international de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Brussel, Bruylant, 2005, 189-242

DESOMER 2001

M. DESOMER, 'Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie', *TBP* 2001, 671-673

DE STAERCKE 2001-02

J. DE STAERCKE, 'Algemene beginselen van behoorlijk burgerschap. Naar een wederkerig bestuursrecht?', *Jura Falc.* 2001-02, 505-535

DE STAERCKE 2002

J. DE STAERCKE, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap. Beginselen van de openbare dienst*, Brugge, Vanden Broele, 2002, 140 p.

DE STAERCKE 2004

J. DE STAERCKE, 'Beginselen van behoorlijk bestuur en hiërarchie van de normen', *NJW* 2004, 1406-1415

DE STAERCKE & VAN STEELANDT 2004

J. DE STAERCKE en J. VAN STEELANDT (eds.), *Een algemeen decreet bestuursrecht in Vlaanderen?*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 140 p.

DE STERKE 1989

M.E. DE STERKE, 'Opgewekte verwachtingen', *Gmst.* 1989 (nr. 6880), 261-267

DE TAEYE & VAN ACKER 1997-98

S. DE TAEYE & F. VAN ACKER, 'Over het recht op permanente bewoning in een weekendverblijf, noot onder Rb. Dendermonde 18 november 1997', *AJT* 1997-98, 269-272

DE TAEYE 2002

S. DE TAEYE, 'Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel', in B. HUBEAU & P. POPELIER (ed.), *Behoorlijk ruimtelijk ordenen. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge, die keure, 2002, 93-176

DE VISSCHERE 1986

P. DE VISSCHERE, 'La Constitution belge et le droit international', *RBDI* 1986, 5-58

DE VOS 2007

N.A. DE VOS, 'Europees Bestuursrecht. Impact van Europees recht op behoorlijk nationaal overheidsoptreden', *NJW* 2007, 778-791

DE WAARD 1997

B.W.N. DE WAARD, 'Beleidsregels', in A.J. BOK e.a. (ed.), *Nieuw bestuursrecht, derde tranche Algemene wet bestuursrecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1997, 105-136

DE WAARD e.a. 2005

B.W.N. DE WAARD, A.J.C. DE MOOR-VAN VUGT, A.A.L. BEERS, J.C.A. DE POORTER & G.J. VAN SLOOTEN, *Terugvordering van staatsteun. Een rechtsvergelijkend onderzoek*, Tilburg, Centrum voor wetgevingsvraagstukken-Universiteit Tilburg, 2005, 143 p.

DE WITTE 1984

B. DE WITTE, 'Le retour à Costa. La primauté du droit communautaire général à la lumière du droit international', *RTDE* 1984, 425-454

DE WITTE 2001

B. DE WITTE, 'The Legal Status of the Charter: Vital Question or Non-Issue?', *MJ* 2001, 81-89

D'HOOGHE 1993-94

D. D'HOOGHE, 'Bestuurlijke vrijheid geklemd tussen de beginselen inzake rechtszekerheid, wettigheid en veranderlijkheid', *RW* 1993-94, 1091-1103

DHONDT 1990

J. DHONDT, 'Art. 107 G.W. en de onaantastbaarheid van een onregelmatige administratieve rechtshandeling', *TBP* 1990, 563-564

DICKSON 1994

B. DICKSON, *Introduction to French Law*, Londen, Pitman Publishing, 1994, 264 p.

DIRIX e.a. 2001

E. DIRIX, B. TILLEMEN & P. VAN ORSHOVEN, *De Valks juridisch woordenboek*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 431 p.

DONNER 1984

A.M. DONNER, 'Inleiding bij het themanummer Het vertrouwensbeginsel', *RMThemis* 1984, 456-466

DONY 2008

M. DONY, *Droit de l'Union européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 2008, 690 p.

DOUET 1997

F. DOUET, *Contribution à l'étude de la sécurité juridique en droit fiscal interne français*, Parijs, LGDJ, 1997, 383 p.

DOUGLAS-SCOTT 2006

S. DOUGLAS-SCOTT, 'A tale of two courts: Luxembourg, Strasbourg and the growing European human rights acquis', *CMLR* 2006, 629-665

D'SA 1998

R.M. D'SA, *European Community Law on State Aid*, Londen, Sweet & Maxwell, 1998, 472 p.

DUBOIS 2007

P. DUBOIS, 'L'Union européenne et les droits de l'homme', *Relations internationales* 2007, 33-39

DUE 1992

O. DUE, 'Artikel 5 van het EEG-Verdrag, een bepaling met een federaal karakter?', *SEW* 1992, 355-366

DUIKERSLOOT 1997

A.P.W. DUIKERSLOOT, 'Nationale maatregelen, communautaire grondrechten en de vrij verkeersjurisprudentie', *SEW* 1997, 218-224

DUK 1978

W. DUK, 'De zachte kern van het bestuursrecht', *RMThemis*, 1978, 564-587

DUMON 1981

F. DUMON, 'De verhouding internationaal recht - nationaal recht', *TBP* 1981, 14-26

DUPUIS e.a. 2009

G. DUPUIS, M.-J. GUEDON & P. CHRETIEN, *Droit administratif*, Parijs, Dalloz, 2009, 719 p.

DUTHEIL DE LA ROCHERE 2000a

J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, 'The attitude of French courts towards ECJ case law', in D. O'KEEFFE & A. BAVASSO, *Judicial Review in European Union Law, liber amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, Den Haag, Kluwer, 2000, 417-431

DUTHEIL DE LA ROCHERE 2000b

J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, 'La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne ; quelle valeur ajoutée, quel avenir?', *RMC* 2000, 674-680

DUTHEILLET DE LAMOTHE 2004

O. DUTHEILLET DE LAMOTHE, 'Le Conseil constitutionnel et le droit européen', *RFDC* 2004, 23-35

EIJSBOUTS e.a. 2010

W.T. EIJSBOUTS, J.H. JANS, S. PRECHAL & L.A.J. SENDEN, *Europees recht - Algemeen Deel*, Groningen, Europa Law Publishing, 2010, 403 p.

ELIANTONIO 2009

M. ELIANTONIO, *Europeanisation of Administrative Justice? The Influence of the ECJ's Case Law in Italy, Germany and England*, Groningen, Europa Law Publishing, 2009, 416 p.

ELLIS & TRIDIMAS 1995

E. ELLIS & T. TRIDIMAS, *Public Law of the European Community: Text, Materials and Commentary*, Londen, Sweet & Maxwell, 1995, 612 p.

EMILOU 1992

N. EMILIOU, 'Subsidiarity: An Effective Barrier Against 'the Enterprises of Ambition'', *ELR* 1992, 383-407

ERNIQUIN 2010

T. ERNIQUIN, 'Het vertrouwensbeginsel als correctie op de toepassing van het legaliteitsbeginsel', in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidsstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, die keure, 2010, 303-323

FATOME & LEFONDRE 1982

E. FATOME en M. LEFONDRE, *Le Certificat d'urbanisme : Articles L. 410 et L. 111-5*, Parijs, Sirey, 1982, 118 p.

FAURE e.a. 2002

M. FAURE, J. SMITS en H. SCHNEIDER (eds.), *Towards a European Ius Commune in Legal Education and Research*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2002, 308 p.

FAVRESSE 1971

J-M. FAVRESSE, 'La théorie du retrait des actes administratifs n'est-elle pas sujette à critique ?', *RJDA* 1971, 161-171

FERNANDEZ ESTEBAN 1997

M.L. FERNANDEZ ESTEBAN, 'National Judges and Community Law: The Paradox of the Two Paradigms of Law', *MJ* 1997, 143-151

FERNANDEZ SOLA 2000

N. FERNANDEZ SOLA, 'A quelle nécessité juridique répond la négociation d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne?', *RMC* 2000, 595-600

FLAUSS 2000

J-F. FLAUSS, 'Principes généraux du droit communautaire dans la jurisprudence des juridictions constitutionnelles des Etats membres', in X, *Droits nationaux, droit communautaire: influences croisées*, Parijs, CERIC, 2000, 49-60

FORSYTH 1988

C.F. FORSYTH, 'The Provenance and Protection of Legitimate Expectations', *CLJ* 1988, 238-260

FOUBERT & VANHAMME 1999

P. FOUBERT & J. VANHAMME, 'Kroniek van de rechtspraak van het HvJEG en GvEA - institutioneel en procedureel gemeenschapsrecht, gerechtelijk jaar 1998-1999', *RW* 1999, 481-486

FRANCOIS 1993

L. FRANCOIS, 'La fiabilité du droit, dite sécurité juridique', in X, *La sécurité juridique*, Actes du colloque organisé par la conférence du Jeune Barreau de Liège le 14 mai 1993, Luik, Ed. du Jeune Barreau, 1993, 9-15

FRISON-ROCHE & BARANES 2000

A. FRISON-ROCHE & W. BARANES, 'Le principe constitutionnel de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi', *D.* 2000, 361-368

FROMONT 1979

M. FROMONT, 'Le contrôle des aides financières', *AJDA* 1979, 3-13

FROMONT 1996

M. FROMONT, 'Le principe de sécurité juridique', *AJDA* 1996, 178-184

GALMOT 1990

Y. GALMOT, 'Reflexions sur le recours au droit comparé par la Cour de Justice des Communautés Européennes', *rfda* 1990, 255-262

GALMOT 1997

Y. GALMOT, 'L'apport des principes généraux du droit communautaire à la garantie des droits dans l'ordre juridique français', *CDE* 1997, 67-79

GANSHOF VAN DER MEERSCH 1970

W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, 'Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit', *JT* 1970, 557-573 en 581-596

GAUDEMET 2001

Y. GAUDEMET, *Traité de Droit Administratif*, Parijs, LGDJ, 2001, 918 p.

GAUDEMET 2010

Y. GAUDEMET, *Droit Administratif*, Parijs, LGDJ, 2010, 550 p.

GAUDISSERT 1993

M-A. GAUDISSERT, 'La subsidiarité: factuer de (dés)integration européenne', *JT* 1993, 173-182

GAUTIER 1995

A. GAUTIER, 'Le Conseil d'Etat français et les actes 'hors nomenclature' de la Communauté européenne', *RTDE* 1995, 23-37

GEELHAND 1995

N. GEELHAND, 'Le principe de la croyance légitime en droit administratif et en droit fiscal (suite du commentaire de l'arrêt de la Cour de cassation du 27 mars 1992)', *RCJB* 1995, 488-523

GEELHOED 1991

L.A. GEELHOED, 'Het subsidiariteitsbeginsel: een communautair principe?', *SEW* 1991, 422-435

GEELHOED 2003

L.A. GEELHOED, 'Een Europawijde Europese Unie: een grondwet zonder staat?', *SEW* 2003, 284-310

GEHLEN 2006

S. GEHLEN, 'Hiërarchie des normes', *APT* 2006, 20-32

GEPPAART 1984

Ch.P.A. GEPPAART, 'Over het vertrouwensbeginsel in het belastingrecht', *RMThemis* 1984, 467-499

GERBRANDY 2009

A. GERBRANDY, *Convergentie in het mededingingsrecht*, Boom, Boom Juridische uitgevers, 2009, 575 p.

GERRITS-JANSSENS 2001

M.P. GERRITS-JANSSENS, 'Het vertrouwensbeginsel in communautair perspectief: terugvordering van steun', *JB-plus* 2001, 90-100



GERRITS-JANSSENS & WIDDERSHOVEN 2001

K.J.M. GERRITS-JANSSENS & R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, 'Kroniek Europees Bestuursrecht', *NTB* 2001, 101-108

GIJSSELS 1980-81

J. GIJSSELS, 'De overheidsaansprakelijkheid in verband met informatie', *RW* 1980-81, 1202-1213

GILLIAMS 1993

H. GILLIAMS, 'Terugvordering van onrechtmatige overheidssteun naar Belgisch recht', *TRV* 1993, 236-239

GILLIAUX 2007

P. GILLIAUX, 'Le traité de Lisbonne', *Courrier hebdomadaire* 2007, 5-83

GIRAUD 2008

A. GIRAUD, 'A study of the notion of legitimate expectations in state aid recovery proceedings: «Abandon all hope, ye who enter here?»', *CMLR* 2008, 1399-1431

GOFFAUX 2006

P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Brussel, Bruylant, 2006, 316 p.

GONEN e.a. 2007

M. GONEN, N. SAANEN & S.A. WISSING, 'Steun of geen steun, een kwestie van (onder meer) selectiviteit', *NTER* 2007, 14-22

GOORDEN 1990

C.P.J. GOORDEN, *Rechtsbevoegdheid in het bestuursrecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1990, 351 p.

GOORDEN 2003

C.P.J. GOORDEN, *Algemeen Bestuursrecht Compact*, Den Haag, Elsevier, 2003, 270 p.

GOOSSENS 2005

L. GOOSSENS, 'Staatssteun in de Belgische rechtscollages: aanpak van de Belgische rechter', in W. DEN OUDEN (red.), *Staatssteun en de Nederlandse rechter*, Deventer, Kluwer, 2005, 87-100

GORISSEN 2008

N.H.A. GORISSEN, *Gewekt vertrouwen in Europees perspectief*, Amersfoort, Sdu Fiscale en Financiële Uitgevers, 2008, 369 p.

GORMLEY 2000

L.W. GORMLEY, 'The Development of General Principles of Law Within Article 10 (ex Article 5) EG', in U. BERNITZ & J. NERGELIUS, *General Principles of European Community Law*, Den Haag/Londen/Boston, Kluwer, 2000, 113-118

GREER & WILLIAMS 2009

S. GREER & A. WILLIAMS, 'Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards 'Individual', 'Constitutional' or 'Institutional' Justice?', *ELJ* 2009, 462-481

GROUSSOT 2003

X. GROUSSOT, 'A third step in the Process of EU Constitutionalization: A Binding Charter of Fundamental Rights', *ERT* 2003, 537-558

GROUSSOT 2006

X. GROUSSOT, *General Principles of Community Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2006, 479 p.

GROUSSOT 2007

X. GROUSSOT, 'EU Law Principles in French Public Law: Un Accueil Réservé', *REA Law* 2007, 9-49

GROUSSOT 2008

X. GROUSSOT, 'Supr(i)macy à la Française: Another French Exception?', in P. EECKHOUT en T. TRIDIMAS, *Yearbook of European Law*, Oxford, Clarendon Press, 2008, 89-120

GUETTIER 1996

C. GUETTIER, *La responsabilité administrative*, Parijs, LGDJ, 1996, 191 p.

GUILLON & BRINGUIER 1978

E. GUILLON & P. BRINGUIER, 'Le pouvoir de retrait des actes administratifs', *AJDA* 1978, 300-311

HANCHER e.a. 1993

L. HANCHER, T. OTTERVANGER & P.J. SLOT, *EC State Aids*, Londen, Chancery Law Publishing, 1993, 549 p.

HANLON 1998

J. HANLON, *European Community Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 1998, 285 p.

HARLOW 1976

C. HARLOW, 'Fault liability in French and English law', *MLR* 1976, 518-526

HARLOW 2002

C. HARLOW, 'Voices of Differences in a Plural Community', in P. BEAUMONT, C. LYONS & N. WALKER (eds), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Oxford, Hart Publishing, 2002, 199-224

HARTLEY 2007

T. HARTLEY, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 472 p.

HAURIOU 2002

M. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, Parijs, Dalloz, 2002, 1150 p.

HEERS 1995

M. HEERS, 'La sécurité juridique en droit administrative français: vers une consécration du principe de confiance légitime?', *rfda* 1995, 963-969

HERDEGEN 2000

M. HERDEGEN, 'The Origins and Development of the General Principles of Community Law', in U. BERNITZ & J. NERGELIUS (ed.), *General Principles of Community Law*, Den Haag/Londen/Boston, Kluwer, 2000, 3-23

HERMITTE 1984

M.A. HERMITTE, 'De la non-rétroactivité des lois à la confiance légitime', *RTDE* 1984, 455- 463

HERON 1996

J. HERON, *Principes du droit transitoire*, Parijs, Dalloz, 1996, 168 p.

HESSEL 2005

B. HESSEL, 'Communautair toezicht op staatssteun en de Nederlandse decentrale overheden', in B. HESSEL, J.R. VAN ANGEREN, W. DEN OUDEN & G.J. VAN SLOOTEN, *Staatssteun op het grensvlak van bestuursrecht, Europees recht en fiscaal recht*, VAR-reeks 134, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005, 7-74

HEUKELS 1987

T. HEUKELS, 'Algemene beginselen van gemeenschapsrecht als toetssteen voor nationale wetgeving', *Regelmaat* 1987, 15-21

HEUKELS 1992

T. HEUKELS, 'De niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap ex art. 215, lid 2 EEG: Dynamiek en continuïteit (1983-1991) (II)', *SEW* 1992, 317-347

HEUKELS 1997

T. HEUKELS, 'Richtlijn- en gemeenschapsrechtsconforme interpretatie: nieuwe internationale dimensies', *NJB* 1997, 1845-1850

HEUKELS & MCDONNELL 1997

T. HEUKELS & A. MCDONNELL (eds.), *The Action for Damages in Community Law*, Den Haag/Londen/Boston, Kluwer, 1997, 451 p.

HILLEGERS 2004

S. HILLEGERS, 'Rechtszekerheid in het ruimtelijk bestuursrecht', in R.J.N. SCHLOSSELS, A.J. BOK, H.J.A.M. VAN GEEST & S. HILLEGERS (eds.), *In beginsel. Over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 2004, 168-187

HILSON 2003

C. HILSON, 'The Europeanisation of English Administrative law: Judicial Review and Convergence', *EPL* 2003, 125-145

HIRSCH BALLIN 1989

E.M.H. HIRSCH BALLIN, 'Wederkerig bestuursrecht', *RMThemis*, 1989, 1-4

HIRSCH BALLIN 2000

E.M.H. HIRSCH BALLIN, 'Een grondrecht op behoorlijk bestuur', *NTB* 2000, 305-308

HIRSCH BALLIN 2001

E.M.H. HIRSCH BALLIN, 'Een wezenlijke maatstaf voor alle actoren in de gemeenschap', *SEW* 2001, 330-337

HIRSCH BALLIN 2004

E.M.H. HIRSCH BALLIN, 'Europese bestuursrechters', *NTB* 2004, 265-266

HOEVER-VENOAKS 2006

M. HOEVER-VENOAKS, 'Het vertrouwensbeginsel volgens Felix-Aruba', in K.J. DE GRAAF, A.T. MARSEILLE en H.B. WINTER (ed.), *Op tegenspraak, Opstellen voor prof. mr. L.J.A. DAMEN*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2006, 123-132

HOFMANN 2009

H. HOFMANN, 'Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality', *ELJ* 2009, 482-505

HUGLO 2001

J-G. HUGLO, 'La Cour de Cassation et le principe de sécurité juridique', in *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel nr. 11*, 2001, [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/pdf\\_cahiers/cccc11.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/pdf_cahiers/cccc11.pdf), 124-139

HUYZER 1993

E.G.M. HUYZER, 'De verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de uitvoering en handhaving van het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid', in J.A.E. VERVAELE, *Bestuursrechtelijke toepassing en handhaving van gemeenschapsrecht in Nederland, Europese Monografieën nr. 41*, Deventer, Kluwer, 1993, 17-28

ILIOUPOULOU 2007

A. ILIOUPOULOU, 'Assurer le respect et la promotion des droits fondamentaux: un nouveau défi pour l'Union Européenne', *CDE* 2007, 421-478

IN'T VELD & KOEMAN 1985

J. IN 'T VELD & N.S.J. KOEMAN, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1985, 126 p.

ISAAC 1968

G. ISAAC, *La procédure administrative non contentieuse*, Parijs, LGDJ, 1968, 732 p.

ISAAC 1999

G. ISAAC, *Droit communautaire général*, Parijs, Dalloz, 1999, 358 p.

JACOBINI 1991

H.B. JACOBINI, *An introduction to comparative administrative law*, New York/Londen/Rome, Oceana Publications, 1991, 355 p.

JACOBS 2007

R. JACOBS, 'De tenuitvoerlegging van Europese structuurfondsen in Nederland: over het verstrekken van EG-subsidies en het beheersen van

- de uitgaven', in T. BARKHUYSEN, W. DEN OUDEN & E. STEYGER, *Europees recht effectueren*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2007, 169-197
- JACOBS e.a. 2008  
M.J. JACOBS, W. DEN OUDEN & N. VERHEIJ, 'Bezint eer ge begint! Spraakmakende hofjurisprudentie over Europese subsidies', *NTB* 2008, 155-166
- JAECKEL 2003  
J. JAECKEL, 'The duty to protect fundamental rights in the European Community', *ELR* 2003, 508-527
- JANS e.a. 2002  
J.H. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL & R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 2002, 478 p.
- JANS 2005  
J.H. JANS, *Doorgeschoten?*, Groningen, Europa Law Publishing, 2005, 28 p.
- JANS e.a. 2007  
J. JANS, R. DE LANGE, S. PRECHAL & R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *Europeanisation of Public Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2007, 418 p.
- JAROS & RITTER 2004  
K. JAROS & N. RITTER, 'Pleading legitimate expectations in the Procedure for the Recovery of State aid', *EstAL* 2004, 573-583
- JEANNEAU 1954  
B. JEANNEAU, *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, Parijs, Sirey, 1954, 287 p.
- JORIS 1987-88  
T. JORIS, 'Ten onrechte uitgekeerde steun: België en het EEG-recht', *RW* 1987-88, 975-982
- JORIS 1991-92  
T. JORIS, 'België en de Europese Gemeenschappen: geen goede partners wat onrechtmatige steun aan ondernemingen betreft', *RW* 1991-92, 435-439
- JORIS 1994  
T. JORIS, *Nationale steunmaatregelen en het Europees gemeenschapsrecht*, Antwerpen, Maklu, 1994, 873 p.
- JURGENS 1996  
G. JURGENS, *Bestuurlijk gedogen. Aanvaardbaarheid en gevolgen van het bestuurlijk gedogen in het milieurecht en het ruimtelijk bestuursrecht*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1996, 281 p.
- KAHN-FREUND 1978  
O. KAHN-FREUND, 'Common Law and Civil Law, Imaginary and Real Obstacles to Assimilation', in M. CAPPELLETTI (ed.), *New Perspectives for a Common Law of Europe*, Leiden e.a., Sijthoff e.a., 1978, 137-168

KAPTEYN 1993

P.J.G. KAPTEYN, 'Hof van Justitie: Europeesrechtelijke invloed op het nationale bestuurs(process)recht, Op weg naar een Europees bestuurs(proces) recht', in J.A. VERVAELE (ed.), *Bestuursrechtelijke toepassing en handhaving van gemeenschapsrecht in Nederland, Europese monografieën nr. 41*, Deventer, Kluwer, 1993, 214-215

KAPTEYN & VERLOREN VAN THEMAAT 2003

P.J.G. KAPTEYN & P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, 2003, 1370 p.

KELLERMAN 1989

A. KELLERMAN, 'Supremacy of Community Law in the Netherlands', *ELR* 1989, 175-185

KLABBERS 1994

J. KLABBERS, 'Informal Instruments before the European Court of Justice', *CMLR* 1994, 997-1023

KLAP 2002

A.R. Klap, 'Rechterlijke toetsing van en aan beleidsregels', *JB-plus* 2002, 17-28

KOEMAN 1982

N.S.J. KOEMAN, 'Verandering van beleid bij administratie en rechter', *NJB* 1982, 981-985

KONIJNENBELT 1975

W. KONIJNENBELT, 'Rechtsverwerking door het bestuur: het vertrouwensbeginsel in het administratieve recht', in X, *De rechtsverwerking in het administratieve recht, preadviezen uitgebracht door M. Scheltema en W. Konijnenbelt voor de algemene vergadering in mei 1975, VAR LXXIV*, Groningen, 1975

KOOPMANS 1978

T. KOOPMANS, *Vergelijkend Publiekrecht*, Deventer, Kluwer, 1978, 266 p.

KOOPMANS 1991a

T. KOOPMANS, 'Rechtsbeginselen in het Europese recht', *Ars Aequi* 1991, 211-217

KOOPMANS 1991b

T. KOOPMANS, 'European Public Law: Reality and Prospects', *PL* 1991, 53-63

KOOPMANS 1991c

T. KOOPMANS, 'The Birth of European Law at the CrossRoads of Legal Traditions', *AJCL* 1991, 493-507

KOOPMANS 1994

T. KOOPMANS, 'The Quest of Subsidiarity', in D. CURTIN en T. HEUKELS (eds.), *Institutional Dynamics of European Integration, Essays in Honour of Schermers*, vol. II, Dordrecht, Nijhoff, 1994, 43-55

KOSTER 2006

T. KOSTER, 'Recovery of unlawful state aid', in S. RYDELSKI (ed.), *The EC State Aid Regime - Distortive effects of State Aid on Competition and Trade*, Londen, Cameron May, 2006, 653-704

LAGASSE 1986

D. LAGASSE, *L'erreur manifeste d'appréciation en droit administratif. Essai sur les limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration*, Brussel, Bruylant, 1986, 558 p.

LAM 2004

T.E.P.A. LAM, 'Handhaving: een samenspel van beginselen', in R.J.N. SCHLOSSELS, A.J. BOK, H.J.A.M. VAN GEEST & S. HILLIGERS, *In beginsel. Over aard, inhoud & samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 2004, 113-140

LAMBRECHTS 1987

W. LAMBRECHTS, 'De evolutie van het begrip administratieve overheid', *TBP* 1987, 357-366

LAMBRECHTS 1988

W. LAMBRECHTS, *Geschillen van bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 339 p.

LAMBRECHTS 1989-90

W. LAMBRECHTS, 'Goede trouw van burger en bestuur. Een reactie van W. Lambrechts op het rapport van M. VAN DAMME', *RW* 1989-90, 1120-1121

LAMBRECHTS 1993

W. LAMBRECHTS, 'Het zorgvuldigheidsbeginsel', in I. OPDEBEEK, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 27-50

LAMOUREUX 1983

F. LAMOUREUX, 'The Retroactivity of Community Acts in the Case Law of the Court of Justice', *CMLR* 1983, 269-296

LANDAIS & LENICA 2006

C. LANDAIS & F. LENICA, 'Chronique générale de jurisprudence administrative française', *AJDA* 2006, 1028-1033

LANZA 1984

A. LANZA, 'Le certificat d'urbanisme', *AJDA* 1984, 294-302

LAUWAARS 1993

R.H. LAUWAARS, 'Zijn er beleidsregels in Europa', *NTB* 1993, 18-25



## LE BERRE 1999

H. LE BERRE, *Les revirements de jurisprudence en droit administratif de l'an VIII à 1998 (Conseil d'Etat et Tribunal des conflits)*, Parijs, LGDJ, 1999, 733 p.

## LE CHATELIER 1996

G. LE CHATELIER, 'Les incidences du droit communautaire sur le droit du contentieux administratif', *AJDA* 1996, Ed. spéciale, 97-101

## LEFEVRE 2006

S. LEFEVRE, *Les Actes Communautaires Atypiques*, Brussel, Bruylant, 2006, 552 p.

## LEFONDRE 1993

M. LEFONDRE, 'Le retrait des aides financières publiques aux entreprises privées', *Revue Administratif* 1993, 131-136

## LEFRANC 1995

P. LEFRANC, 'De bekendmaking en de betekening van administratieve rechtshandelingen', *TGR* 1995, 77-97

## LEGRAND 1996

P. LEGRAND, 'European Legal Systems are not Converging', *ICLQ* 1996, 52-81

## LEGRAND 1997

P. LEGRAND, 'The Impossibility of Legal Transplants', *NJ* 1997, 111-124

## LEJEUNE &amp; BROUWERS 1992

Y. LEJEUNE & Ph. BROUWERS, 'La Cour d'arbitrage face au contrôle de constitutionnalité des traités', *JT* 1992, 671-676

## LE MIRE 1980

P. LE MIRE, 'La stabilité des situations juridiques', *AJDA* 1980, 203-219

## LENAERTS 1986

K. LENAERTS, 'The application of Community Law in Belgium', *CMLR* 1986, 253-286

## LENAERTS 2000

K. LENAERTS, 'Fundamental Rights in the European Union', *ELR* 2000, 575-600

## LENAERTS 2001

K. LENAERTS, 'Le droit comparé dans le travail du juge communautaire', *RTDE* 2001, 487-528

## LENAERTS &amp; DE SMIJTER 2001

K. LENAERTS & E. DE SMIJTER, 'A 'Bill of Rights' for the European Union', *CMLR* 2001, 273-300

## LENAERTS &amp; VAN NUFFEL 2003

K. LENAERTS & P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen/Apeldoorn, Maklu, 2003, 900 p.

LENAERTS 2003

K. LENAERTS, 'Interlocking Legal Orders in the European Union and Comparative Law', *ICLQ* 2003, 873-906

LENAERTS e.a. 2005

K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL en R. BRAY (ed.), *Constitutional law of the European Union*, Londen, Sweet & Maxwell, 2005, 969 p.

LENAERTS 2006

K. LENAERTS, 'Beginselen van behoorlijk bestuur in de Europese Unie', in I. OPDEBEEK & M. VAN DAMME, *1. Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die keure, 2006, 67-98

LETOURNEUR 1951

M. LETOURNEUR, 'Les principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d'Etat', *EDCE* 1951, 19-31

LETOURNEUR 1955

M. LETOURNEUR, 'Le principe de la non-retroactivité des actes administratifs', *EDCE* 1955, 37-48

LEUS 1987

K. LEUS, 'Beleidsregelgeving en het rechtsbegrip 'richtlijn' in de rechtspraak van de Raad van State: een terreinverkenning', *TBP* 1987, 387-406

LEUS 1991

K. LEUS, 'Tegenwettelijk beleid in het domein van het belastingrecht', in X, *Liber Amicorum prof. Em. E. KRINGS*, Brussel, Story, 1991, 1051-1067

LEUS 1992

K. LEUS, *Pseudo-wetgeving*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1992, 409 p.

LEUS 1993

K. LEUS, 'Contra legem-werking van het rechtszekerheidsbeginsel, meer in het bijzonder van het vertrouwensbeginsel', *Not.Fisc.M.* 1993, 72-74

LEWALLE 1970

P. LEWALLE, 'L'abrogation des actes administratifs unilatéraux', *Ann.Fac. Dr.Liège* 1970, 63-141

LEWALLE 1975

P. LEWALLE, *Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps*, Luik, Université de Liège, 1975, 420 p.

LONG e.a. 2009

M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLLE & B. GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Parijs, Dalloz, 2009, 980 p.

LORD GOLDSMITH 2001

Q.C. LORD GOLDSMITH, 'A Charter of Rights, Freedoms and Principles', *CMLR* 2001, 1201-1216

LORD MACKENZIE STUART 1987

LORD MACKENZIE STUART, 'Recent Developments in English Administrative Law - The Impact of Europe?', in F. CAPOTORTI, e.a.,

- Du droit international ou droit de l'intégration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, Nomos, 1987, 411-420
- LUBACH 1987  
D. LUBACH, 'Overeenkomsten met de overheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur', *Ars Aequi* 1987, 343-349
- LUBACH 2004  
D.A. LUBACH, 'Convergerende tendensen in het Europees bestuursrecht', *NTB* 2004, 249-259
- LUCHAIRE 2001  
F. LUCHAIRE, 'La sécurité juridique en droit constitutionnel français', in *Cahiers du Conseil Constitutionnel nr. 11*, 2001, [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/pdf\\_cahiers/cccc11.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/pdf_cahiers/cccc11.pdf), 100-104
- LUJA 2000  
R.H.C. LUJA, 'De implementatie van beschikkingen tot terugvordering van staatssteun in het Nederlandse bestuursrecht', *NTER* 2000, 243-255
- MADÉLIN 2004  
R. MADÉLIN, *A Common Frame of Reference for a more coherent European Contract Law*, DG Health and Consumer Protection, Joint European Parliament and Commission conference 28 april 2004, [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_int/safe\\_shop/fair\\_bus\\_pract/cont\\_law/speeches/madelins\\_opening\\_adress.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/speeches/madelins_opening_adress.pdf).
- MAES 1999-2000  
G. MAES, 'Aan wie heeft, wordt gegeven. Over het vertrouwensbeginsel bij gedogend bestuursoptreden', *AJT* 1999-2000, 705-710
- MANCINI 1989  
G.F. MANCINI, 'The making of a Constitution for Europe', *CMLR* 1989, 595-614
- MANIN 1991  
P. MANIN, 'The Nicolo Case of the Conseil d'Etat: French Constitutional Law and the Supreme Administrative Court's Acceptance of the Primacy of Community Law over Subsequent National Statute Law', *CMLR* 1991, 499-519
- MANIN 1997  
P. MANIN, *Les communautés européennes*, Parijs, Pedone, 1997, 467 p.
- MAST e.a. 2009  
A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME & J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 1277 p.
- MEEUSEN & STRAETMANS 2005  
J. MEEUSEN & G. STRAETMANS (eds.), *De Europese Grondwet: troeven en tekorten*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 187 p.

MEIJ 1993

A.W.H. MEIJ, 'Rechtsbescherming bij gedeeld bestuur in de EG', *NTB* 1993, 75-87

MELCHIOR & VANDERNOOT 1998

M. MELCHIOR & P. VANDERNOOT, 'Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé', *Rev.belge dr.const.* 1998, 3-45

MELLERAY 2003

F. MELLERAY, 'Le retrait des actes administratifs individuels, observations sur un chantier en cours', *JCP A* 2003, 9-14

MELLERAY 2004

F. MELLERAY, 'La revanche d'Emmanuel Lévy? L'introduction du principe de protection de la confiance légitime en droit public français', *Droit et société* 2004, 143-149

MELLERAY 2006

F. MELLERAY, 'L'arrêt KPMG consacre-t-il vraiment le principe de sécurité juridique?', *AJDA* 2006, 897

MENU 1994

J.M.M. MENU, *De toezegging in het privaatrecht, Een intern rechtsvergelijkende analyse met de toezegging in het bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 1994, 359 p.

MERKUS 1991

H. MERKUS, 'Stringenter EG-controlebeleid op nationale steun aan ondernemingen', *SEW* 1991, 710-734

MERTENS DE WILMARS 1962

J. MERTENS DE WILMARS, 'De Europese Gemeenschappen en het Administratief Recht', *SEW* 1962, 660-683

MERTENS DE WILMARS 1983

J. MERTENS DE WILMARS, 'The case-law of the Court of Justice in Relation to the Review of Legality of Economic Policy in Mixed-Economy Systems', *LIEI* 1983, 1-16

MERTENS DE WILMARS 1986

J. MERTENS DE WILMARS, 'Réflexions sur les méthodes d'interprétation de la Cour de Justice des Communautés européennes', *CDE* 1986, 5-20

MERTENS DE WILMARS 1990

J. MERTENS DE WILMARS, *Methodes van interpretatie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*, oratie Tinbergen-leerstoel, Rotterdam, 1990, 19 p.

MESTRE 1974

A. MESTRE, *Le Conseil d'Etat, protecteur des prérogatives de l'administration*, Parijs, LGDJ, 1974, 313 p.

MICHELET 2002

K. MICHELET, 'La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la procédure administrative non contentieuse', *AJDA* 2002, 949-955

MICHIELS 2004

F.C.M.A. MICHIELS (red.), *Staats- en bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 2004, 496 p.

MICHIELS 2009a

F.C.M.A. MICHIELS, 'Voorlopige bouwvergunning Amsterdam. Gedogen', in T. BARKHUYSEN, J.E.M. POLAK, B.J. SCHUELER & R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *AB Klassiek*, Deventer, Kluwer, 2009, 83-93

MICHIELS 2009b

F.C.M.A. MICHIELS, 'Dakopbouw Haarlem. Handhavingsplicht', in T. BARKHUYSEN, J.E.M. POLAK, B.J. SCHUELER & R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *AB Klassiek*, Deventer, Kluwer, 2009, 557-564

MICHIELS 2009c

F.C.M.A. MICHIELS, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 2009, 225 p.

MODERNE 1998

F. MODERNE, 'Actualité des principes généraux du droit', *rfda* 1998, 495-518

MORTELMANS 1979

K.J.M. MORTELMANS, 'De rechtsbescherming bij pseudowetgeving in het Europees Economisch recht', *SEW* 1979, 16-30

MORTELMANS 1993

K.J.M. MORTELMANS, 'De toepassing en handhaving van het gemeenschapsrecht door het nationaal bestuursrecht', in J.A.E. VERVAELE (red.), *Bestuursrechtelijke toepassing en handhaving van gemeenschapsrecht in Nederland, Europese monografieën nr. 41*, Deventer, Kluwer, 1993, 5-16

MORTELMANS 1996

K.J.M. MORTELMANS, 'Nederlands Bestuursrecht en Europees recht: een duet of een duel', *NTB* 1996, 125-143

MORTELMANS 1998

K. MORTELMANS, 'The Principle of Loyalty to the Community (Article 5 EC) and the obligations of the Community Institutions', *MJ* 1998, 67-88

MORTELMANS 2000

K.J.M. MORTELMANS, 'Het Europese materiële recht en het nationale bestuursrecht: de invloed van de ius commune-methode', *NTB* 2000, 27-35

MORTELMANS e.a. 2004

K.J.M. MORTELMANS, R.H. VAN OOIK & S. PRECHAL, *Europees recht en de Nederlandse rechter, Verworvenheden en uitdagingen*, Deventer, Kluwer, 2004, 150 p.

MOUZOURAKI 2005

P. MOUZOURAKI, 'Le principe de confiance légitime en droit administratif hellénique', *rfda* 2005, 143-152

MULDER 1958

A. MULDER, 'De sociaal-economische wetgeving en administratieve rechtspraak', *SEW* 1958, 125-163

NAOME 1994

C. NAOME, 'Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991', *RDIDC* 1994, 24-56

NERGELIUS 2000

J. NERGELIUS, 'General Principles of Community Law in the Future: Some Remarks on their Scope, Applicability and Legitimacy', in U. BERNITZ & J. NERGELIUS, *General Principles of European Community Law*, Den Haag/Londen/Boston, Kluwer, 2000, 223-233

NICOLAI 1990

P. NICOLAI, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Deventer, Kluwer, 1990, 585 p.

NICOLAI e.a. 1993

P. NICOLAI, B.K. OLIVIER, L.J.A. DAMEN & H. TROOSTWIJK, *Bestuursrecht*, Amsterdam, Factotum, 1993, 608 p.

NICOLAI 1994

P. NICOLAI, 'Kroniek Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 1994, 179-188

NICOLAI 2009

P. NICOLAI, 'Terugwerkende kracht salarisverlaging. Ontstaan en ontwikkelingen algemene beginselen van behoorlijk bestuur', in T. BARKHUYSEN, J.E.M. POLAK, B.J. SCHUELER & R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *AB Klassiek*, Deventer, Kluwer, 2009, 33-47

NOLTE 1994

G. NOLTE, 'General Principles of German and European Administrative Law - A Comparison in a Historical Perspective', *MLR* 1994, 191- 212

ODENT 1970

R. ODOT, 'Le conseil d'état Français devant les principes généraux du droit', *TBP* 1970, 460-466.

OPDEBEEK 1992

I. OPDEBEEK, *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, die keure, 1992, 482 p.

OPDEBEEK 1993

I. OPDEBEEK, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deventer, Kluwer, 1993, 194 p.

OPDEBEEK & VAN DAMME 2006

I. OPDEBEEK & M. VAN DAMME (ed.), *I. Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die keure, 2006, 491 p.

ORTLEP 2007

R. ORTLEP, 'Stabiliteit van gemeenschapsbesluiten tussen ongerechtigheid en ordeloosheid', in A. BLOMBERG, T. DE GIER, M. VAN RIJSWICK en R. WIDDERSHOVEN, *Van Utrecht via Brussel naar Maastricht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2007, 219-234

ORTLEP & VERHOEVEN 2009

R. ORTLEP & M.J.M. VERHOEVEN, 'Richtlijnen: communautaire verplichtingen tijdens de omzettingstermijn', *NTER* 2009, 113-118

OTTERVANGER 1985

T.R. OTTERVANGER, 'Steunverlening en rechtsbescherming: de problematiek rond onrechtmatig toegekende steun in de EEG', *SEW* 1985, 2-27

PACTEAU 1995

B. PACTEAU, 'La sécurité juridique, un principe qui nous manque?', *AJDA* 1995, Ed. spéciale, 151-155

PAILLET 1996

M. PAILLET, *La responsabilité administrative*, Parijs, Dalloz, 1996, 282 p.

PAPADOPOULOU 1996

R.-E. PAPADOPOULOU, *Principes généraux du droit en droit communautaire, Origines et concrétisation*, Athene/Brussel, Bruylant, 1996, 319 p.

PAQUES 1991

M. PAQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Brussel, Story, 1991, 450 p.

PARMENTIER 1993

C. PARMENTIER, 'La sécurité juridique, un principe général de droit?', in X, *La sécurité juridique*, Jeune Barreau de Liège, 1993, 21-34

PARRET 2005

L. PARRET, 'Staatssteun. Een nieuw elan', *NJW* 2005, 1338-1345

PAS 2004

W. PAS, 'Een Algemeen Decreet Bestuursrecht in Vlaanderen? Welke ruimte voor de decreetgever', in J. DE STAERCKE & J. VAN STEELANDT (eds.), *Een Algemeen Decreet Bestuursrecht in Vlaanderen?*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 43-67

PENNARTS 2008

H.F.T. PENNARTS, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Apeldoorn-Antwerpen, Maklu, 2008, 162 p.

PEREMANS 1974

R. PEREMANS, 'De intrekking door de administratieve overheid van de door haar uitgereikte bouw- en verkavelingsvergunningen', *T.Aann.* 1974, 184-185

PICARD 1984

E. PICARD, *La notion de police administrative*, Parijs, LGDJ, 1984, 926 p.



POPELIER 1994-95

P. POPELIER, 'Ongrondwettige verdragen: de rechtspraak van het Arbitragehof geplaatst in een monistisch tijdsperspectief', *RW* 1994-95, 1076-1080

POPELIER 1997a

P. POPELIER, *Rechtszekerheid als beginsel van behoorlijke regelgeving*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 1997, 663 p.

POPELIER 1997b

P. POPELIER, 'De rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel', in M.E. STORME, P. POPELIER & R. VERSTRAETEN, *Vertrouwensbeginsel en rechtszekerheid in België*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1997, 71-114

POPELIER 1999

P. POPELIER, *Toepassing van de wet in de tijd*, APR, Antwerpen, Kluwer, 1999, 215 p.

POPELIER 2003

P. POPELIER, 'De intrekking van bestuurshandelingen: een gissing naar een leer van het Hof van Cassatie', *CDPK* 2003, 336-340

POPELIER 2005-06

P. POPELIER, 'Bedenkingen bij de visie van het Hof van Cassatie op het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van terugwerkende kracht als algemene rechtsbeginselen', *RW* 2005-06, 1469-1470

POPELIER 2006

P. POPELIER, 'Beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie van de normen', in I. OPDEBEEK & M. VAN DAMME, *1. Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die keure, 2006, 3-34

PRAKKE & KORTMANN 1986

L. PRAKKE & C.J.A.M. KORTMANN, *Het bestuursrecht van de landen der Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, 1986, 515 p.

PRECHAL & HEUKELS 1986

S. PRECHAL & T. HEUKELS, 'Algemene beginselen in het Nederlandse recht en het gemeenschapsrecht: rechtsvergelijking en interactie', *SEW* 1986, 287-331

PRECHAL & HEUKELS 1987

S. PRECHAL & T. HEUKELS, 'Algemene beginselen van gemeenschapsrecht als toetssteen voor nationale wetgeving', *Regelmaat* 1987, 15-21

PRECHAL 1990

S. PRECHAL, 'La primauté du droit communautaire aux Pays-Bas', *rfda* 1990, 981-982

PRECHAL 1991

S. PRECHAL, 'Institutioneel evenwicht: balanceren op een onzichtbaar koord', *AA* 1991, 218-227

- PRECHAL 2001  
S. PRECHAL, 'Een constitutionele 'post-Nice' agenda?', *NJB* 2001, 384-389
- PRECHAL 2006  
S. PRECHAL, *Juridisch cement voor de Europese Unie*, Groningen, Europa Law Publishing, 2006, 31 p.
- PRINSEN 2004  
M. PRINSEN, *Doorwerking van Europees recht*, Deventer, Kluwer, 2004, 279 p.
- PRONT-VAN BOMMEL 2006  
S. PRONT-VAN BOMMEL, 'Rechtszekerheid in concreto. Aanspraak op gerichte informatie van het bestuursorgaan', *NTB* 2006, 146-152
- PUISOYE 1960  
J. PUIISOYE, 'Le retrait des actes administratifs', *AJDA* 1960, 117
- PUISSOCHET 1996  
J-P. PUISSOCHET, 'Vous avez dit confiance légitime?', in X, *L'Etat de Droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Parijs, Dalloz, 1996, 581-585
- PUISSOCHET & LEGAL 2001  
J-P. PUISSOCHET & H. LEGAL, 'Le principe de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes', in X, *Cahier du Conseil constitutionnel* no 11, 2001, 149-159
- QUERTAINMONT 1991  
P. QUERTAINMONT, 'Responsabilité de l'administration dans l'octroi d'aides financiers aux entreprises', in X, *La responsabilité des pouvoirs publics*, Brussel, Bruylant, 1991, 132-161
- QUINOT 2004  
G. QUINOT, 'Substantive Legitimate Expectations in South African & European Administrative law', *German Law Journal* nr. 1 (1 januari 2004) *European & International Law*, <http://www.german-lawjournal.com/article.php?id=362>
- RABAULT 2007  
H. RABAULT, 'A propos de ...', *Droit et société* 2007, 741-765
- RAGNEMALM 2000  
H. RAGNEMALM, 'Leading by Example or Leaning on Supremacy? Some reflections on the Union, the Individual and the Protection of Fundamental Rights', in U. BERNITZ & J. NERGELIUS, *General Principles of European Community Law*, Den Haag-Londen-Boston, Kluwer, 2000, 49-59
- RAITIO 2003  
J. RAITIO, *The Principle of Legal Certainty in EC Law*, Dordrecht, Kluwer, 2003, 480 p.
- RIVERO 1951  
J. RIVERO, 'Le juge administratif: un juge qui gouverne?', *D.* 1951, 21-24

ROSOUX 2002

R. ROSOUX, 'De la confiance légitime à l'accord tacite: le chemin le plus court passe par les principes de bonne administration', *RGF* 2002, 92-103

RUITER 1982

D.W.P. RUITER, 'Wettelijke ombuiging en het vertrouwensbeginsel', *Bestuurswetenschappen* 1982, 24-31

SAMKALDEN & WIARDA 1952

I. SAMKALDEN en G.J. WIARDA, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht*, XXIV, Haarlem, 1952, 55-94

SCHELTEMA 1975

M. SCHELTEMA, 'Gebondenheid van overheid en burger aan eigen voorafgaand handelen (rechtsverwerking)', in M. SCHELTEMA & W. KONIJNENBELT, *De rechtsverwerking in het administratieve recht, VAR LXXIV*, Groningen, Tjeenk Willink, 1975

SCHELTEMA 1984

M. SCHELTEMA, 'Enkele gedachten over het vertrouwensbeginsel in het publiekrecht', *RMThemis* 1984, 538-549

SCHELTEMA 1996

M. SCHELTEMA, 'De wisselwerking tussen Europees en nationaal bestuursrecht: nog geen probleemloos samengaan', *AA* 1996, 363-370

SCHELTENS 1978

J.P. SCHELTENS, 'Wet en rechtsbeginselen', *NJB* 1978, 717-729

SCHERMERS 1983

H.G. SCHERMERS, 'Algemene rechtsbeginselen als bron van gemeenschapsrecht', *SEW* 1983, 514-527

SCHERMERS 2000

H.G. SCHERMERS, 'Human Rights as General Principles of Law', in U. BERNITZ & J. NERGELIUS, *General Principles of European Community Law*, Den Haag-Londen-Boston, 2000, 61-71

SCHERMERS & WAELBROECK 2001

H.G. SCHERMERS & D. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Union*, Den Haag, Kluwer, 2001, 889 p.

SCHLOSSELS 2006

R.J.N. SCHLOSSELS, 'Beginselen van behoorlijk bestuur (Kroniek)', *NTB* 2006, 182-196

SCHLOSSELS & ZIJLSTRA 2010

R.J.N. SCHLOSSELS & S.E. ZIJLSTRA, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer, Kluwer, 2010, 1658 p.

SCHMIDT-AßMANN & DRAGON 2008

E. SCHMIDT-AßMANN & S. DRAGON, 'Les fondements comparés des systèmes de droit administratif français et allemand', *Revue française d'administration publique* 2008, 525-542

SCHONBERG 2000a

S. SCHONBERG, 'Legal Certainty and Revocation of Administrative Decisions: A Comparative Study of English, French and EC Law', in P. EECKHOUT & T. TRIDIMAS, *Yearbook of European Law*, Oxford, Clarendon Press, 2000, 257-298

SCHONBERG 2000b

S. SCHONBERG, *Legitimate Expectations in Administrative law*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 270 p.

SCHUELER 2010

B. SCHUELER, 'Aan de rechterlijke macht is opgedragen het verknippen van geschillen over publiekrecht en over schuldvorderingen', in L. BESSELINK & R. NEHMELMAN (red.), *De aangesproken staat*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2010

SCHWARZE 1988

J. SCHWARZE, *Europäisches Verwaltungsrecht: Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, Nomos, 1988, 2dl., 1500 p.

SCHWARZE 1991

J. SCHWARZE, 'Tendencies Towards a Common Administrative Law in Europe', *ELR* 1991, 3-19

SCHWARZE 1992

J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, Londen, Sweet & Maxwell, 1992, 1547 p.

SCHWARZE 1993

J. SCHWARZE, 'Tendences vers un droit administrative commun en Europe', *RTDE* 1993, 235-245

SCHWARZE 1996

J. SCHWARZE (ed.), *Administrative Law under European Influence*, Baden-Baden, Sweet & Maxwell, 1996, 1547 p.

SCHWARZE 2006

J. SCHWARZE, *European Administrative law*, Londen, Sweet & Maxwell, 2006, 1562 p.

SEERDEN & STROINK 2002

R. SEERDEN & F. STROINK, *Administrative law of the European Union, its Member States and the United States*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2002, 360 p.

SENDEN & HANCHER 2000

L.A.J. SENDEN & L. HANCHER, 'De juridische werking van communautaire beleidsregels inzake mededinging en staatssteun', *NTER* 2000, 96-104

SENDEN 2004

L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Oxford & Portland Oregon, Hart Publishing, 2004, 533 p.

SEVON 2000

L. SEVON, 'General Principles of Community Law, Concluding Remarks', in U. BERNITZ & J. NERGELIUS, *General Principles of European Community Law*, Den Haag-Londen-Boston, Kluwer, 2000, 219-222

SHARPSTON 1990a

E. SHARPSTON, 'European Community law and the Doctrine of Legitimate Expectations: How Legitimate, and For Whom?', *Northwestern Journal of International Law and Business* 1990, nr. 11, 87-103

SHARPSTON 1990b

E. SHARPSTON, 'Legitimate Expectations and Economic Reality', *ELR* 1990, 103-160

SHARPSTON 2000

E. SHARPSTON, 'Milk Lakes, SLOMS and Legitimate Expectations - A Paradigm in Judicial Review', in D. O'KEEFFE & A. BAVASSO (eds.), *Judicial Review in European Union Law*, Den Haag, Kluwer, 2000, 557-567

SIMON 1997

D. SIMON, *Le système juridique communautaire*, Parijs, Presses universitaires de France, 1997, 578 p.

SIMON & BOK 1997

H.J. SIMON & A.J. BOK, 'Subsidies', in A.J. BOK, e.a., *Nieuw bestuursrecht, derde tranche Algemene wet bestuursrecht*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1997, 48-103

SIMON 1999

D. SIMON, 'L'arrêt «Sarran» : dualisme incompréhensible ou monisme inversé?', *Europe* 1999, nr. 3, 4-6

SIMON 2001

D. SIMON, 'De influences réciproques entre CJCE et CEDH: «je t'aime, moi non plus»?', *Pouvoirs* 2001, 31-49

SLOT 1990

P.J. SLOT, 'Procedural aspects of State aids: the guardian of competition versus the subsidy villains?', *CMLR* 1990, 741-760

SNYDER 1985

F. SNYDER, *Law of the Common Agricultural Policy*, Londen, Sweet & Maxwell, 1985, 181 p.

STEINER 2010

E. STEINER, *French Law. A Comparative Approach*, Oxford, University Press, 2010, 418 p.

STEYGER 1996

E. STEYGER, 'Wringend recht. Doorwerking van het gemeenschapsrecht gezien vanuit het perspectief van de nationale overheid', in E. STEYGER, R.J.G.M. WIDDERSHOVEN en A.W.H. MEIJ, *Europees recht en het*

- nationaal bestuursrecht*, VAR-reeks 116, Alphen aan den Rijn, Tjeenk Willink, 1996, 7-96
- STEYGER 2002  
E. STEYGER, *Besturen in het Europese recht*, Den Haag, SDU Uitgevers, 2002, 35 p.
- STEYGER 2007  
E. STEYGER, 'Awb en Europa. Het bestuursorgaan in het licht van het Europese recht: houdbaar of aan wijzigingen onderhevig?', in T. BARKHUYSEN, W. DEN OUDEN en E. STEYGER, *Europees recht effectueren*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2007, 9-28
- STROZZI 1994  
G. STROZZI, 'Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne', *RTDE* 1994, 372-390
- SUETENS 1970  
L.P. SUETENS, 'Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch administratief recht', *TBP* 1970, 379-396
- SUETENS 1981  
L.P. SUETENS, 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de rechtspraak van de Raad van State', *TBP* 1981, 81-89
- SUETENS 1986  
L.P. SUETENS, 'Vigilantibus, non dormientibus, subvenient iura', in X, *Liber Amicorum J. RONSE*, Gent, Story-Scientia, 1986, 91-102
- SUETENS 1993a  
L.P. SUETENS, 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie der normen. Inleidende verkenning', in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 1-26
- SUETENS 1993b  
L.P. SUETENS, 'De retroactiviteit van wetten, decreten en ordonnances', *TFR* 1993, 218-222
- TALLINEAU 1978  
L. TALLINEAU, 'Les tolerances administrative', *AJDA* 1978, 3-38
- TAVERNIER 1996  
R. TAVERNIER, 'Le juge communautaire et l'application dans le temps des règlements CEE', *AFDI* 1996, 169-206
- TEBOUL 1989  
G. TEBOUL, *Usages et coutume dans la jurisprudence administrative*, Parijs, LGDJ, 1989, 331 p.
- TEMPLE LANG 1990  
J. TEMPLE, LANG, 'Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty', *CMLR* 1990, 645-681

TEMPLE LANG 1991

J. TEMPLE LANG, 'The Sphere in Which Member States Are Obligated to Comply with the General Principles of Law and Community Fundamental Rights Principles', *LIEI* 1991, 23-35

TEMPLE LANG 1997

J. TEMPLE LANG, 'The Duties of National Courts under Community Constitutional Law', *ELR* 1997, 3-18

TEMPLE LANG 2000

J. TEMPLE LANG, 'Legal Certainty and Legitimate Expectations as General Principles of Law', in U. BERNITZ & J. NERGELIUS (eds.), *General Principles of European Community Law*, Den Haag-London-Boston, Kluwer, 2000, 163-184

TEMPLE LANG 2001

J. TEMPLE LANG, 'The duties of cooperation of national authorities and courts under Article 10 E.C.: two more reflections', *ELR* 2001, 84-93

TEN BERGE & WIDDERSHOVEN 1998

J.B.J.M. TEN BERGE & R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, 'The Principle of Legitimate Expectations in Dutch Constitutional and Administrative law', in E.H. HONDIUS (ed.), *Netherlands Report to the Fifteenth International Congress of Comparative law, Bristol 1998*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 1998, 421-452

TEN BERGE & MICHIELS 2001

J.B.J.M. TEN BERGE & F.C.M.A. MICHIELS, *Besturen door de overheid*, Deventer, Tjeenk Willink, 2001, 458 p.

TER SPILL 1948

F.W. TER SPILL, 'Het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening', *Bestuurswetenschappen* 1948, 249-274

TER SPILL 1949

F.W. TER SPILL, 'Beleidsbeoordeling bij economische administratieve rechtspraak', *Bestuurswetenschappen* 1949, 288-313

TER SPILL 1959

F.W. TER SPILL, 'Het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening (drie delen)', *Bestuurswetenschappen* 1959, 249-284

THERON 2003

J-P. THERON, *La fin de l'acte administratif unilatéral*, Parijs, L'Harmattan, 2003, 434 p.

THEUNIS 2008

J. THEUNIS, 'Le principe de la confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle', *Rev.belge dr.const.* 2008, 5-22

THOMAS 2000

R. THOMAS, *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative law*, Oxford - Portland Oregon, Hart Publishing, 2000, 129 p.



TIMMERMANS 1989

C.W.A. TIMMERMANS, 'Annotatie van zaak 222/86, Heylens', *AA* 1989, 287-292

TIZZANO 2006

A. TIZZANO, 'La protection des droits fondamentaux en Europe: la Cour de justice et les juridictions constitutionnelles nationales', *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2006, 9-23

TJEPKEMA 2004-05

M. TJEPKEMA, 'Verslag van de jaarvergadering van de Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het recht van België en Nederland, afdeling Publiekrecht', *RW* 2004-05, 1636-1637

TJEPKEMA 2010

M.K.G. TJEPKEMA, *Nadeelcompensatie op basis van het égalitébeginsel*, Deventer, Kluwer, 2010, 1066 p.

TOTH 1992

A.G. TOTH, 'The principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty', *CMLR* 1992, 1079-1105

TOTH 1997

A.G. TOTH, 'The European Union and Human Rights: The Way Forward', *CMLR* 1997, 491-529

TOTH 2000

A.G. TOTH, 'Human Rights as General Principles of law, in the Past and in the future', in U. BERNITZ & J. NERGELIUS, *General Principles of European Community Law*, Den Haag-Londen-Boston, Kluwer, 2000, 73-92

TOURNEPICHE 2002

A.M. TOURNEPICHE, 'Les Communications: instruments privileges de l'action administrative de la Commission européenne', *RMCUE* 2002, 55-62

TRANTAFYLLOU 2000

D. TRIANTAFYLLOU, 'La Confiance légitime en tant qu'instrument de cohésion en droit communautaire', *rfda* 2000, 246-253

TRIDIMAS 1999

T. TRIDIMAS, *The General Principles of EC law*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 377 p.

TRIDIMAS 2000

T. TRIDIMAS, 'Enforcing community rights in national courts: some recent developments', in O. KEEFFE & A. BAVASSO, *Judicial Review in European Union Law, liber amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, Den Haag, Kluwer, 2000, 464-479

TRIDIMAS 2001

T. TRIDIMAS, 'Liability for Breach of Community Law: Growing Up and Mellowing down?', *CMLR* 2001, 301-332

TRIDIMAS 2005

T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 591 p.

USHER 1976

J.A. USHER, 'The influence of National Concepts on Decisions of the European Court', *ELR* 1976, 359-374

USHER 1998

J.A. USHER, *General Principles of EC Law*, Londen, Longman, 1998, 167 p.

USHER 2006

J. USHER, *General Principles of Law in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006, 320 p.

VALEMBOIS 2002

A-L. VALEMBOIS, 'La prévalence des principes généraux du droit communautaire sur la loi nationale. A propos de l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 décembre 2001, Syndicat national de l'industrie pharmaceutique et autres', *AJDA* 2002, 1219-1225

VAN ANGEREN & DEN OUDEN 2005

J.R. VAN ANGEREN & W. DEN OUDEN, 'Subsidie recht en staatssteun', in B. HESSEL, J.R. VAN ANGEREN, W. DEN OUDEN & G.J. VAN SLOOTEN, *Staatssteun op het grensvlak van bestuursrecht, Europees recht en fiscaal recht*, VAR-reeks 134, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005, 75-204

VANBIERVLIET 2000

F. VANBIERVLIET, 'Het vertrouwensbeginsel vs. Het legaliteitsbeginsel', *TFR* 2000, 19-21

VAN BUUREN 1979

P.J.J. VAN BUUREN, 'De hantering van algemene beginselen van behoorlijk bestuur door de administratieve rechter', *Bestuurswetenschappen* 1979, 143-153

VAN BUUREN e.a. 2011

P.J.J. VAN BUUREN, G.T.J.M. JURGENS en F.C.M.A. MICHIELS, *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer, Kluwer, 2011, 244 p.

VAN CROMBRUGGE 1996

S. VAN CROMBRUGGE, 'Het vertrouwensbeginsel in het fiscaal recht', *TFR* 1996, 1-10

VAN CROMBRUGGE 2002

S. VAN CROMBRUGGE, 'De recente ontwikkeling van het vertrouwensbeginsel in het Belgisch fiscaal recht', in X (ed.), *Liber Amicorum Yvette Merchiers*, Brugge, die keure, 2002, 637-644

VAN DAMME 1989-90

M. VAN DAMME, 'Goede trouw van burger en bestuur', *RW* 1989-90, 1107-1121

## VAN DAMME 1991

M. VAN DAMME, 'De rechtsverwerking in het administratief recht', in X, *Liber Amicorum Em. E. KRINGS*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 363-371

## VAN DAMME 1993

M. VAN DAMME, 'Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel', in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 117-168

## VAN DAMME &amp; DE KEGEL 1994

M. VAN DAMME & F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, die keure, 1994, 134 p.

## VAN DAMME 1996

M. VAN DAMME, 'Zijn er nog grenzen aan de intrekbaarheid van bestuurshandelingen? Enkele bedenkingen naar aanleiding van het arrest van het Arbitragehof van 18 januari 1996', *TBP* 1996, 323-326

## VAN DAMME &amp; DE KEGEL 1997

M. VAN DAMME & F. DE KEGEL, 'De onbestaande bestuurshandeling', *TBP* 1997, 219-224

## VAN DAMME &amp; WIRTGEN 2006

M. VAN DAMME & A. WIRTGEN, 'Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel', in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (ed.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die keure, 2006, 315-359

## VANDEBERGH 2003

H. VANDEBERGH, 'Grenzen aan de toepassing van het vertrouwensbeginsel', *TFR* 2003, 211-221

## VANDEBERGH 2007

H. VANDEBERGH, 'Het vertrouwensbeginsel volgens het Europees Hof van Justitie', *TFR* 2007, 1029-1032

## VANDE LANOTTE &amp; GOEDERTIER 2010

J. VANDE LANOTTE & G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, die keure, Brugge, 2010, 1530 p.

## VAN DEN BOSSCHE 1996

P. VAN DEN BOSCHE, 'In Search of Remedies for Non-Compliance: the Experience of the European Community', *MJ* 1996, 371-398

## VAN DEN BRINK 2009

J. VAN DEN BRINK, 'Europese grenzen aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel', in M. VERHOEVEN, J. VAN DEN BRINK & A. DRAHMANN, *Europees offensief tegen nationale rechtsbeginselen? Over legaliteit, rechtszekerheid, vertrouwen en transparantie*, *Jonge VAR* - 27 november 2009, <http://www.verenigingvoorbestuursrecht.nl/JongeVAR2009.html>, 76 p.

VANDEN DRIESSCHE 2006

F. VANDEN DRIESSCHE, 'Het toepassingsgebied van de beginselen van behoorlijk bestuur', in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die keure, 2006, 35-65

VAN DER BURG 2009

F.H. VAN DER BURG, 'Leidraad administratieve boeten 1984. Beleidsregels', in T. BARKHUYSEN, J.E.M. POLAK, B.J. SCHUELER en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *AB Klassiek*, Deventer, Kluwer, 2009, 243-251

VAN DER HEIJDEN 2001

G.M.H. VAN DER HEIJDEN, *Een filosofie van behoorlijk bestuur*, Deventer, Tjeenk Willink, 2001, 289 p.

VAN DER POT 2006

C.W. VAN DER POT, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, bewerkt door D.J. ELZINGA en R. DE LANGE*, Deventer, Kluwer, 2006, 1073 p.

VAN DER VEEN 2009

G.A. VAN DER VEEN, 'GCN-Nieuwegein II, Overheidscontracten en PPS', in T. BARKHUYSEN, J.E.M. POLAK, B.J. SCHUELER en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *AB Klassiek*, Deventer, Kluwer, 2009, 201-213.

VAN DE VELDE 2003-04

E. VAN DE VELDE, 'De zin en onzin van een Algemene wet bestuursrecht', *RW* 2003-04, 1321-1336

VAN DE VELDE 2006

E. VAN DE VELDE, 'Naar een codificatie van de beginselen van behoorlijk bestuur', in I. OPDEBEEK & M. VAN DAMME, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die keure, 2006, 429-448

VAN DER VELDE 2009

J. VAN DER VELDE, 'The protection of fundamental rights within the European Union - A Historical approach', in J. WOUTERS, L. VERHEY & P. KIIVER (eds.), *European Constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen-Oxford-Portland, Intersentia, 2009, 61-79

VAN GERVEN 1982-83

W. VAN GERVEN, 'Beginselen van behoorlijk handelen', *RW* 1982-83, 961-978

VAN GERVEN 1983

W. VAN GERVEN, *Beginselen van behoorlijk handelen*, Zwolle, Story Scientia, 1983, 21 p.

VAN GERVEN 1985

W. VAN GERVEN, 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de administratieve praktijk van de Bankcommissie', *TBP* 1985, 323-344

- VAN GERVEN 1995  
W. VAN GERVEN, 'Bridging the Gap between Community and National Laws: Towards a Principle of Homogeneity in the Field of Legal Remedies', *CMLR* 1995, 679-702
- VAN GERVEN 1996  
W. VAN GERVEN, 'Bridging the Unbridgeable: Community and National Tort Laws after Francovich and Brasserie', *ICLQ* 1996, 507-544
- VAN GERVEN 2005  
W. VAN GERVEN, *The European Union*, Oxford, Hart Publishing, 2005, 397 p.
- VAN HAEGENBORGH 2010  
G. VAN HAEGENBORGH, 'Artikel 159 van de grondwet in de rechtspraak van het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof. Bedenkingen vanuit Europees perspectief', in I. COOREMAN (eds.), *De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, die keure, 2010, 229-302
- VAN HOECKE 1991  
M. VAN HOECKE (ed.), *Algemene rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer, 1991, 403 p.
- VAN KREVELD 1983  
J.H. VAN KREVELD, *Beleidsregels in het recht*, Deventer, Kluwer, 1983, 319 p.
- VAN KREVELD 2009  
J.H. VAN KREVELD, 'Doorbraakarresten. Contra legem werking van algemene rechtsbeginselen', in T. BARKHUYSEN, J.E.M. POLAK, B.J. SCHUELER & R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *AB Klassiek*, Deventer, Kluwer, 2009, 61-82
- VAN MALE 1988  
R.M. VAN MALE, *Rechter en bestuurswetgeving. Beroep tegen door bestuursorganen vastgestelde algemeen verbindende voorschriften en toetsing daarvan aan ongeschreven recht in rechtsvergelijkend perspectief*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1988, 528 p.
- VAN MEEGEN 2001  
H.J.H. VAN MEEGEN, 'Het vertrouwensbeginsel, ontwikkelingen in de jurisprudentie', *JB-plus* 2001, 19-32
- VAN MENSEL e.a. 1997  
A. VAN MENSEL, I. CLOECKAERT, W. ONDERDONCK & S. WYCKAERT, *De Administratieve Rechtshandeling. Een proeve*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 199 p.
- VAN MENSEL 1997  
A. VAN MENSEL, *Het beginsel van behoorlijk bestuur*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 189 p.

VAN NIEUWENHOVE 1994-95

J. VAN NIEUWENHOVE, 'Over internationale verdragen, samenwerkingsakkoorden en 'etablissement'. Enkele kanttekeningen bij de arresten 12/94, 17/94 en 33/94 van het Arbitragehof', *RW* 1994-95, 449-457

VAN NUFFEL 2003

F. VAN NUFFEL, 'Rechtsbescherming tegen bestuurlijk gedogen in het milieu- en stedenbouwwrecht', in D. LINDEMANS (ed.), *Gedogen en bemiddelen in het bestuursrecht*, Brugge, die keure, 2003, 75-76

VAN NUFFEL 2005

P. VAN NUFFEL, 'De doorwerking van het Europees gemeenschapsrecht in de Belgische rechtsorde', *SEW* 2005, 2-22

VAN OOIK & WESSEL 2009

R.H. VAN OOIK & R.A. WESSEL, 'Het Verdrag van Lissabon: balans en afsluiting', *SEW* 2009, 253-260

VAN ORSHOVEN 1989

P. VAN ORSHOVEN, 'Algemene beginselen van behoorlijk fiscaal en ander bestuur', in M. STORME & S. VAN CROMBRUGGE (red.), *Actuele problemen van fiscaal recht*, Antwerpen, Kluwer, 1989, 1-26

VAN ORSHOVEN 1991

P. VAN ORSHOVEN, 'Non scripta sed nata lex', in M. VAN HOECKE (ed.), *Algemene rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer, 1991, 61-80

VAN RAEPENBUSCH 1998

S. VAN RAEPENBUSCH, 'Principes de droit', in S. VAN RAEPENBUSCH, *Droit institution de l'Union et des Communautés européennes*, Parijs-Brussel, De Boeck en Larcier, 1998, 333-344

VAN RAEPENBUSCH 2007

S. VAN RAEPENBUSCH, 'La réforme institutionnelle du traité de Lisbonne: l'émergence juridique de l'Union Européenne', *CDE* 2007, 573-621

VAN SCHOUWENBURG 1982

M.G.L. VAN SCHOUWENBURG, 'Gewekte verwachtingen', in J.R. STELLINGA & F.H. VAN DER BURG, *Een Stellig annotator*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1982, 89-98

VAN SLOOTEN 2005

G.J. VAN SLOOTEN, 'Steunverlening en de Nederlandse bestuurspraktijk', in B. HESSEL, J.R. VAN ANGEREN, W. DEN OUDEN & G.J. VAN SLOOTEN, *Staatssteun op het grensvlak van bestuursrecht, Europees recht en fiscaal recht*, VAR-reeks 134, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005, 205-303

VAN VEEN 1984

E.B. VAN VEEN, 'Pseudo-wetgeving in Frankrijk', *Bestuurswetenschappen* 1984, 218-231

VAN WIJK e.a. 2008

H.D. VAN WIJK, W. KONIJNENBELT & R. VAN MALE, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag, Elsevier, 2008, 945 p.

VELU 1992-93

J. VELU, 'Toetsing van de grondwettigheid en toetsing van de verenigbaarheid met verdragen', *RW* 1992-93, 481-516

VENY e.a. 2004

L.M. VENY, J. DE MAERTELAERE en T. DE SUTTER, 'De algemene beginselen van behoorlijk bestuur en hun bijdrage tot een democratische werking van de overheid', in M. ADAMS & P. POPELIER (red.), *Recht en democratie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 639-655

VENY e.a. 2009

L.M. VENY, I. CARLENS, N.A. DE VOS & B. VERBEECK, *Grondslagen van Publiekrecht*, Brugge, Vanden Broele, 2009, 590 p.

VERHOEVEN e.a. 2009

M. VERHOEVEN, J. VAN DEN BRINK & A. DRAHMANN, 'Algemene Inleiding Jonge VAR 2009', in M. VERHOEVEN, J. VAN DEN BRINK & A. DRAHMANN, *Europees offensief tegen nationale rechtsbeginselen? Over legaliteit, rechtszekerheid, vertrouwen en transparantie, Jonge VAR - 27 november 2009*, <http://www.verenigingvoorbestuursrecht.nl/JongeVAR2009.html>

VERHOEVEN 2009

M. VERHOEVEN, 'Bestuursorganen en legaliteit in communautair perspectief', in M. VERHOEVEN, J. VAN DEN BRINK & A. DRAHMANN, *Europees offensief tegen nationale rechtsbeginselen? Over legaliteit, rechtszekerheid, vertrouwen en transparantie, Jonge VAR - 27 november 2009*, <http://www.verenigingvoorbestuursrecht.nl/JongeVAR2009.html>, 44 p.

VERMEER 2010

F.R. VERMEER, *Gedogen door bestuursorganen*, Deventer, Kluwer, 2010, 513 p.

VERMEULEN 1993

B. VERMEULEN, 'De grondrechtenproblematiek bij de bestuursrechtelijke toepassing en handhaving van het gemeenschapsrecht', in J.A.E. VERVAELE (ed.), *Bestuursrechtelijke toepassing en handhaving van gemeenschapsrecht in Nederland, Europese Monografieën nr. 41*, Deventer, Kluwer, 1993, 39-82

VINCENT 1974

J.Y. VINCENT, 'Le retrait des actes administratifs unilatéraux. Examen comparatif des solutions adoptées en Droit européen et en Droit français', *RTDE* 1974, 31- 55

VLACHOS 1970

G. VLACHOS, 'Le retrait des actes administratifs', *RA* 1970, 412-422



VON BAR 2005

C. VON BAR, 'Working Together Toward a Common Frame of Reference', *Juridica International* 2005, 17-26, [http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji\\_2005\\_1\\_17.pdf](http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2005_1_17.pdf).

VON BOGDANDY 2000

A. VON BOGDANDY, 'The European Union as a Human Rights Organization? Human Rights and the Core of the European Union', *CMLR* 2000, 1307-1338

VRANKEN e.a. 1997

J.B.M. VRANKEN, N. VERHEIJ & J. DE HULLU, *Vertrouwensbeginsel en rechtszekerheid in Nederland*, Deventer, Tjeenk Willink, 1997, 134 p.

WACHSMANN 1996

P. WACHSMANN, 'L'avis 2/94 de la Cour de Justice relative à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales', *RTDE* 1996, 549-553

WAELEBROECK 1996

M. WAELEBROECK, 'La Cour de Justice et la Convention européenne des droits de l'homme', *CDE* 1996, 549-553

WALINE 2010

J. WALINE, *Droit administratif*, Parijs, Dalloz, 2010, 728 p.

WATSON 1976

A. WATSON, 'Legal Transplants and Law Reform', *LQR* 1976, 79-84

WEILER & LOCKHART 1995

J.H.H. WEILER & N.J.S. LOCKHART, 'Taking Rights Seriously. Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence', *CMLR* 1995, 51-94 en 579-627

WEILER 2000

J. WEILER, 'Editorial: Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?', *ELJ* 2000, 95-97

WEYMEERSCH 2010

W. WEYMEERSCH, 'Artikel 159 van de grondwet in de rechtspraak van de Raad van State', in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, die keure, 2010, 325-359

WIARDA 1970

G.J. WIARDA, 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Nederlandse recht', *TBP* 1970, 365-378

WIDDERSHOVEN 1993

R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, 'Gemeenschapsrecht bestuursrechtelijk gehandhaafd', *NTB* 1993, 47-59

WIDDERSHOVEN 1994

R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, 'De uitvoering van het gemeenschapsrecht in de lidstaten en de toepassing van het vertrouwensbeginsel', *NTB* 1994, 1-13

WIDDERSHOVEN 1996

R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, 'Naar een bestuurs(proces)rechtelijk Ius Commune in Europa', in E. STEYGER, R.J.G.M. WIDDERSHOVEN & A.W.H. MEIJ, *Europees recht en het nationaal bestuursrecht, VAR-reeks 116*, Alphen aan den Rijn, Tjeenk Willink, 1996, 97-200.

WIDDERSHOVEN 2000

R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, 'Rechtsbeginselen in het Europese recht', in R.J.N. SCHLOSSELS, A.J. BOK, H.J.A.M. VAN GEEST & S. HILLIGERS, *In beginsel. Over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 2000, 293-328

WIDDERSHOVEN 2002

R. WIDDERSHOVEN, 'European Administrative Law', in R. SEERDEN & F.A.M. STROINK (eds.), *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*, Antwerpen, Intersentia, 2002, 259-306

WIDDERSHOVEN 2004

R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, 'Rechtsbescherming in het milieurecht in Europees perspectief', *Milieu en Recht* 2004, 530-540.

WIDDERSHOVEN e.a. 2007

R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, M.J.M. VERHOEVEN, S. PRECHAL, A.P.W. DUIJKERSLOOT, J.W. VAN DE GRONDEN, B. HESSEL en R. ORTLEP, *De Europese agenda van de Awb*, Boom, Boom Juridische uitgevers, 2007, 240 p.

WIDDERSHOVEN 2009

R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, 'Kraaijeveld. Doorwerking van EG-recht in de nationale rechtsorde', in T. BARKHUYSEN, J.E.M. POLAK, J.B. SCHUELER & R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, *AB Klassiek*, Deventer, Kluwer, 2009, 427-439

WINTER 1981

J.A. WINTER, *Nationale steunmaatregelen en het gemeenschapsrecht. Een onderzoek naar de uitlegging en toepassing van de artikelen 92 t/m 94 van het EEG-Verdrag*, Deventer, Kluwer, 1981, 629 p.

WINTER 1988

J.A. WINTER, *Doordringend recht. De invloed van het gemeenschapsrecht op de nationale rechtsorde, preadvies Calvinistische Juristenvereniging*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1988, 57 p.

WIRTGEN 2004

A. WIRTGEN, *Raad van State. Afdeling administratie. Middelen en het ambtshalve aanvoeren van middelen in het bijzonder*, Brugge, die keure, 2004, 538 p.

WODIE 1969

F. WODIE, 'L'inexistence des actes juridiques unilatéraux en droit administratif français', *AJDA* 1969, 76-89

WOEHLING 1998

J-M. WOEHLING, *Le principe de confiance légitime dans la jurisprudence des tribunaux, General reports to the XV International Congress of Comparative Law*, Bristol, Universiteit van Bristol, 1998, 35 p.

WOEHLING 2002

J-M. WOEHLING, 'La France peut-elle se passer du principe de confiance légitime?', in X, *Mélanges Jean Walline*, Parijs, Dalloz, 2002, 749-784

WOUTERS e.a. 2009

J. WOUTERS, L. VERHEY & P. KIIVER (eds.), *European Constitutionalism beyond Lisbon*, Antwerpen/Oxford/Portland, Intersentia, 2009, 306 p.

WYTINCK 1993

P. WYTINCK, 'The application of Community Law in Belgium (1986-1992)', *CMLR* 1993, 981-1020

X 1995

X, *De norm achter de regel, Hommage aan Marcel Storme*, Deurne, Story-Scientia, 1995, 206 p.

X 1998

X, 'De rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel. Verslag van de vergadering van de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland van 21 en 22 november 1997', *NJB* 1998, 1306-1310

X 2004

X, *Conseil d'Etat, Collectivités territoriales et obligations communautaires*, étude adoptée le 23 octobre 2003 par l'assemblée générale du Conseil d'Etat, Parijs, EDCE, 2004, 116 p.

X 2006

X, *Conseil d'Etat, Rapport Public 2006, Jurisprudence et avis de 2005, Sécurité juridique et complexité du droit*, Parijs, EDCE, 2006, 412 p.

YANNAKOPOULOS 1997

C. YANNAKOPOULOS, *La notion de droits acquis en droit administratif français*, Parijs, LGDJ, 1997, 602 p.

ZILLER 2007

J. ZILLER, 'Le principe de subsidiarité', in J-B. AUBY en J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *Droit administratif Européen*, Brussel, Bruylant, 2007, 377-391

## **Curriculum vitae**

Mevr. Mr. Nathalie Aline De Vos geboren te Gent, België (1978). Zij is universitair docent bij de vakgroep Publiekrecht, Encyclopedie en Rechtsgeschiedenis aan de Universiteit van Tilburg. Nathalie De Vos behaalde aan de Universiteit Gent haar diploma in de rechten in 2001 en een bijkomend diploma in de gespecialiseerde studies van het milieurecht in 2002. Zij was gedurende een aantal jaren werkzaam als advocaat in combinatie met een wetenschappelijk mandaat aan de Universiteit Gent. In de periode 2005-2010 was zij voltijds tewerkgesteld als assistent in het vakgebied bestuursrecht aan de Gentse Universiteit. Nathalie De Vos was tevens consultant voor de Verenigde Naties te Genève. Zij is sinds jaren gastdocent aan de Universiteit van Lomé (Togo) in internationaal publiekrecht en milieurecht. Zij stond in voor de oprichting van een master publiekrecht aan de rechtsfaculteit van Lomé.

